Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5951**
14. Wahlperiode 07. 05. 2001

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG –)

A. Problem und Ziel

Mit der Schaffung des Maßstäbegesetzes erfüllt der Gesetzgeber einen Auftrag, den ihm das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) zum bundesstaatlichen Finanzausgleich erteilt hat. Das Gericht hat festgestellt, dass das geltende Finanzausgleichsgesetz die in Artikel 106 und 107 GG für die gesetzliche Ausgestaltung der Finanzverfassung vorgeschriebenen Maßstäbe nicht mit hinreichender Deutlichkeit bestimmt und deshalb nur noch als Übergangsrecht anwendbar ist. Das Gericht hat dazu ausgeführt, dass dem Gesetzgebungsauftrag des Artikel 106 und 107 GG nur ein Gesetz genüge, dass sich nicht auf die Regelung von Verteilungs- und Ausgleichsfolgen beschränkt, sondern im Rahmen eines Maßstäbegesetzes Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe benennt, die den rechtfertigenden Grund für diese Verfassungskonkretisierung erkennen lassen. Diesen Gesetzgebungsauftrag zu erfüllen, ist Ziel des Gesetzes.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert dieses Gesetz die verfassungsrechtlichen Zuteilungs- und Ausgleichsprinzipien durch allgemeine, abstrakte und auf Langfristigkeit angelegte Maßstäbe. Die benannten Maßstäbe schaffen die Grundlage für das nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 bis spätestens 1. Januar 2005 neu zu regelnde Finanzausgleichsgesetz.

B. Lösung

Dieses Gesetz benennt Maßstäbe für alle vier Schritte des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems:

– Zunächst werden nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG die Maßstäbe für die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit bestimmt.

– Im Rahmen der sich anschließenden horizontalen Umsatzsteuerverteilung werden grundlegende Kriterien für die Vergabe von Ergänzungsanteilen nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG festgelegt.

– Für den Finanzausgleich unter den Ländern nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG werden Maßstäbe gebildet, aus denen die konkreten Ausgleichsansprüche

und Ausgleichsverbindlichkeiten im Finanzausgleichsgesetz abgeleitet werden können.

– Schließlich werden im letzten Ausgleichsschritt die Maßstäbe für die Vergabe von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG festgelegt.

Im Rahmen der erforderlichen Verfassungskonkretisierung werden abstrakte Grundlagen für die im Finanzausgleichsgesetz zu regelnden konkreten Ausgleichsfolgen geschaffen. Demzufolge enthält dieses Gesetz keine Festlegungen im Detail.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

Dieses Gesetz legt lediglich abstrakte Grundlagen für das anschließend bis zum 1. Januar 2005 neu zu schaffende Finanzausgleichsgesetz fest. Die Anwendung dieses Gesetzes hat daher keine finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

E. Sonstige Kosten

Auch sind keine sonstigen Kosten, insbesondere keine Kosten für die Wirtschaft sowie keine Auswirkungen auf das Preisniveau, zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 7. Mai 2001

022 (413) – 526 00 – Ma 1/01

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik

11011 Berlin

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz - MaßstG -)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 762. Sitzung am 27. April 2001 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird nachgereicht.

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG –)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Abschnitt 1

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Grundsätze der Maßstabsbildung

(1) Dieses Gesetz benennt Maßstäbe für die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer (vertikale Umsatzsteuerverteilung) nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes, für die Vergabe von Ergänzungsanteilen der Länder an der Umsatzsteuer (horizontale Umsatzsteuerverteilung) nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz des Grundgesetzes, für die Voraussetzungen und die Höhe der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten (Länderfinanzausgleich) nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes.

(2) Die Maßstäbe konkretisieren die in Absatz 1 genannten Normen des Grundgesetzes. Die Anwendung der Maßstäbe stellt sicher, dass Bund und Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren und ihnen dieselben Indikatoren zugrunde legen. Sie gewährleistet auch haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen sowie Transparenz der Mittelverteilung im Gesamtstaat.

§ 2

Bindungswirkung der Maßstäbe

(1) Dieses Gesetz ist Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes. Das Finanzausgleichsgesetz dient der Ableitung der konkreten jährlichen Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen im Regelungsbereich des § 1 Abs. 1. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, soweit das Finanzausgleichsgesetz Regelungen zum Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer nach Artikel 106 Abs. 5a des Grundgesetzes enthält.

(2) Das Finanzausgleichsgesetz hat den finanzwirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen und finanzwissenschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen. Möglichkeiten der Anpassung an finanzwirtschaftliche Veränderungen sind sicherzustellen. Die Regelungen müssen den Erfordernissen der Normenklarheit und Normenverständlichkeit genügen.

Abschnitt 2

Vertikale Umsatzsteuerverteilung (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG)

§ 3

Gleichmäßiger Anspruch auf Deckung, Billiger Ausgleich

(1) Die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern bildet das flexible Element zur Umsetzung des übergreifenden Ziels des grundgesetzlichen Steuerverteilungssystems, beide Ebenen gleichmäßig finanziell in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung wahrzunehmen.

(2) Die Anteile von Bund und Ländern an dem zu verteilenden Umsatzsteueraufkommen werden so bestimmt, dass sich gleiche Deckungsquoten für Bund und Ländergesamtheit einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände als Relation der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben im Sinne des § 4 der jeweiligen Ebene ergeben. Ein billiger Ausgleich ist dann gegeben, wenn die Deckungsquoten auf Dauer und nicht nur vorübergehend etwa gleich hoch sind. Der Familienleistungsausgleich ist mit seinen Auswirkungen in den Haushalts- und Finanzplänen Teil des Deckungsquotenausgleichs.

§ 4

Laufende Einnahmen, Notwendige Ausgaben

Einheitlicher Maßstab für die laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben sind die in den Haushalts- und Finanzplänen von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände veranschlagten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge, insbesondere ohne Schuldenaufnahme und Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Aufnahme und Rückzahlung innerer Darlehen, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen. Sofern die Daten, insbesondere für die Gemeinden und Gemeindeverbände, nicht verfügbar sind, sind Schätzungen vorzunehmen.

§ 5

Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung, Vermeidung einer Überbelastung der Steuerpflichtigen, Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

(1) Der Finanzplanungsrat koordiniert im Rahmen seines Auftrags nach § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes die ge-

samtwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Eckdaten für die Haushalts- und Finanzpläne von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände. Damit sichergestellt wird, dass die Bestimmung der notwendigen Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung erfolgt, orientieren sich der Bund und die Länder einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Ermittlung des Umfangs der Ausgaben an den koordinierten Eckdaten.

(2) Durch die Empfehlungen des Finanzplanungsrates im Sinne des § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes soll für die Haushalts- und Finanzpläne eine Grenze des Finanzierbaren so vorgegeben werden, dass eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

(3) Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates sollen insbesondere sicherstellen, dass durch eine gemeinsam anerkannte Ausgabenlinie die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt und die öffentlichen Haushalte jeweils bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgeglichen werden.

§ 6

Voraussetzungen der Neufestsetzung

(1) Die Umsatzsteueranteile sind neu festzusetzen, wenn sich die Deckungsquoten von Bund und Ländern wesentlich anders entwickeln. Zur Feststellung, ob sich die Deckungsquoten wesentlich anders entwickeln, erfolgt eine gemeinsame Überprüfung durch den Bund und die Länder in regelmäßigen zeitlichen Abständen oder auf Initiative des Bundes oder der Länder.

(2) Die Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile erfolgt in einem geordneten, transparenten Verfahren zwischen Bund und Ländern. Die Umsatzsteuerverhandlungen werden durch einen Bund/Länder-Arbeitsausschuss vorbereitet; dabei werden die für die Entscheidung über die vertikale Umsatzsteuerverteilung erforderlichen Berechnungen der Deckungsquoten zwischen Bund und Ländern abgestimmt.

(3) Einzelheiten, insbesondere die Aufgaben und die Zusammensetzung des Bund/Länder-Arbeitsausschusses, können durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden.

Abschnitt 3

Horizontale Umsatzsteuerverteilung (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG)

§ 7

Ergänzungsanteile

(1) Aus dem Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer sollen in Höhe von bis zu einem Viertel Ergänzungsanteile den Ländern gewährt werden, deren Einnahmen je Einwohner aus den Landessteuern sowie aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer den Durchschnitt aller Länder unterschreiten.

(2) Die Vergabe von Ergänzungsanteilen dient der Verminderung besonders großer Unterschiede der Einnahmen im Sinne von Absatz 1. Durch die Vergabe von Ergänzungsanteilen darf die Einnahmenreihenfolge aller Länder nicht verändert werden. Die Vergabe von Ergänzungsanteilen ist so zu gestalten, dass aus Änderungen der Einnahmen im Sinne von Absatz 1 den betreffenden Ländern ein Eigenanteil verbleibt.

Abschnitt 4

Länderfinanzausgleich (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG)

§ 8

Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten

Der Finanzausgleich unter den Ländern dient der Annäherung ihrer Finanzkraft. Dabei sind die Eigenstaatlichkeit der Länder einerseits und ihre Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft andererseits zu berücksichtigen. Es bestehen Ausgleichsansprüche der Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft (ausgleichsberechtigte Länder) und Ausgleichsverbindlichkeiten der Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft (ausgleichspflichtige Länder).

§ 9

Finanzkraft

(1) Die Finanzkraft bemisst sich nach den ausgleichserheblichen Einnahmen. Grundsätzlich sind alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen. Nicht ausgleichserheblich sind solche Einnahmen, deren Volumen unerheblich ist, die in allen Ländern verhältnismäßig je Einwohner gleich anfallen, die als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden und Gemeindeverbände ausgleichen oder bei denen der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zur möglichen Ausgleichswirkung außer Verhältnis steht.

(2) Die ausgleichserheblichen Einnahmen nach Absatz 1 sind in voller Höhe zu berücksichtigen.

§ 10

Vergleichbarkeit der Finanzkraft und Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs

(1) Um die Finanzkraft der Länder vergleichbar zu machen, ist als abstraktes Bedarfskriterium die jeweilige Einwohnerzahl eines Landes zugrunde zu legen. Die Einwohnerzahl nach Satz 1 kann modifiziert werden, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden abstrakte Mehrbedarfe begründen. Im Ansatz der abstrakten Mehrbedarfe findet auch der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände Berücksichtigung.

(2) Die Berücksichtigung eines abstrakten Mehrbedarfs eines Landes und seiner Gemeinden und Gemeindeverbände setzt die Einbeziehung vergleichbarer abstrakter Mehrbedarfe anderer Länder und deren Gemeinden und Gemeindeverbände voraus. Die Höhe eines abstrakten Mehr-

bedarfs ist anhand objektivierbarer Indikatoren zu bestimmen.

(3) Um die Finanzkraft der Stadtstaaten einerseits und die der Flächenländer andererseits vergleichen zu können, ist den abstrakten Mehrbedarfen der Stadtstaaten durch eine Modifizierung der Einwohnerzahl Rechnung zu tragen. Ferner kann die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe besonders dünn besiedelter Flächenländer notwendig werden.

§ 11

Ausgleichshöhe

(1) Der angemessene Ausgleich erfordert eine den ländereigenen Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung der Finanzkraft der Länder. Diese ist erreicht, wenn die Eigenstaatlichkeit der Länder und ihre Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft zugleich berücksichtigt sind. Auszuschließen sind sowohl eine entscheidende Schwächung der Leistungsfähigkeit der ausgleichspflichtigen Länder als auch eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder. Der Länderfinanzausgleich darf weder die Finanzkraftabstände zwischen einzelnen Ländern aufheben, noch zu einer Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern führen.

(2) Die Bestimmung der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten ist so zu gestalten, dass aus Veränderungen der Finanzkraft den betreffenden Ländern ein Eigenanteil verbleibt.

(3) Maßstabswechsel und finanziell unerhebliche Korrekturen sind bei der Bestimmung der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten auszuschließen.

Abschnitt 5

Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG)

§ 12

Funktion der Bundesergänzungszuweisungen

(1) Bundesergänzungszuweisungen dienen dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich. Die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen setzt eine Leistungsschwäche des Empfängerlandes voraus. Leistungsschwach sind nur ausgleichsberechtigte Länder. Die Leistungsschwäche ist anhand des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten zu bestimmen.

(2) Der Bund kann die Finanzkraft leistungsschwacher Länder allgemein anheben (Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) und Sonderlasten leistungsschwacher Länder mitfinanzieren (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen).

(3) Bundesergänzungszuweisungen stellen eine nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzausgleichs unter den Ländern dar. Dem ist bei der Bemessung des Gesamtumfangs der Bundesergänzungszuweisungen Rechnung zu tragen. Dieser darf daher im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Finanzausgleichs unter den Ländern nicht beträchtlich sein. Abweichungen von Satz 3 sind aus besonderen Gründen und vorübergehend zulässig.

§ 13

Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen

(1) Bei der Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bestimmt sich die Leistungsschwäche eines Landes danach, ob dessen Finanzkraft im Anschluss an den Länderfinanzausgleich nach dem bundesstaatlichen Prinzip des solidarischen Einstehens füreinander noch unangemessen im Verhältnis zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft ist. Die Finanzkraft eines Landes ist unangemessen im Sinne des Satzes 1, wenn sie noch deutlich unterhalb der länderdurchschnittlichen Finanzkraft liegt.

(2) Eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen ist auszuschließen. § 11 Abs. 1 Satz 4 gilt entsprechend.

(3) Bei Vergabe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen gilt § 11 Abs. 2 entsprechend.

§ 14

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

(1) Die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen setzt voraus, dass die Sonderlasten benannt und begründet werden. Nur außergewöhnliche Gegebenheiten können eine Berücksichtigung von Sonderlasten begründen. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dienen nicht dazu, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuhelfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden. Auch kurzfristige Finanzschwächen können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht rechtfertigen. Die benannten und begründeten Sonderlasten müssen bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen.

(2) Ausnahmsweise kann die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dazu führen, dass die Finanzkraft des Empfängerlandes die länderdurchschnittliche Finanzkraft vorübergehend übersteigt.

(3) Die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist zu befristen. Auch sollen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Regelfall degressiv ausgestaltet werden. Die Voraussetzungen für die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind in angemessenem Zeitabstand zu überprüfen.

(4) Soweit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushaltes eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage in Betracht kommen, setzt ihre Gewährung angesichts der nur in Ausnahmefällen gegebenen Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zusätzlich voraus, dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Es dürfen keine ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind. Hilfen zur Haushaltssanierung sind mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen. Bund und Länder beteiligen sich an den Finanzierungslasten der Sanierungsmaßnahmen im Verhältnis ihrer Ausgaben.

(5) Die besondere Situation der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach der Herstellung der Deutschen Einheit begründet Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Feststellung eines solchen Nachholbedarfs und die Regelung seiner Finanzierung ist das Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2.

Abschnitt 6
Schlussbestimmungen

§ 15
Übergangsbestimmung

Bis zum Inkrafttreten eines Finanzausgleichsgesetzes, das den Anforderungen der vorstehenden Vorschriften genügt, ist das Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 977), zuletzt geändert durch … vom …, weiter anzuwenden, längstens bis zum 31. Dezember 2004.

§ 16
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Mit der Regelung der finanzausgleichsrechtlichen Maßstäbe erfüllt der Gesetzgeber einen Auftrag, den ihm das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) zum bundesstaatlichen Finanzausgleich erteilt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass das geltende Finanzausgleichsgesetz die in Artikel 106 und Artikel 107 GG für die gesetzliche Ausgestaltung der Finanzverfassung vorgegebenen Maßstäbe nicht mit hinreichender Deutlichkeit bestimmt und deshalb nur noch als Übergangsrecht anwendbar ist. Dem Gesetzgebungsauftrag des Artikel 106 und Artikel 107 GG genügt nach Auffassung des Gerichts nur ein Gesetz, das sich nicht auf die Regelung von Verteilungs- und Ausgleichsfolgen beschränkt, sondern Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe benennt, die den rechtfertigenden Grund für diese Verfassungskonkretisierung erkennen lassen. Unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber das geltende Finanzausgleichsgesetz auf den Prüfstand zu stellen und dann zu entscheiden, welche Maßstäbe er dem nach dem Urteil vom 11. November 1999 bis zum 1. Januar 2005 neu zu regelnden Finanzausgleichsgesetz zugrunde legt.

Das Maßstäbegesetz ist Teil des künftigen Systems von drei Rechtserkenntnisquellen des Finanzausgleichsrechts: (1.) Finanzverfassung, (2.) Maßstäbegesetz, (3.) bis zum 1. Januar 2005 neu zu regelndes Finanzausgleichsgesetz. Die Finanzverfassung legt die Verteilungs- und Ausgleichsregeln nur in ihren Grundzügen und unter Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen fest. Aus der Finanzverfassung leitet das Maßstäbegesetz langfristige Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe ab. Diese wiederum sind den im Finanzausgleichsgesetz zu regelnden kurzfristigen Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen zugrunde zu legen. Dem Gesetzgeber ist also vor seiner Entscheidung über die Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen die Ausgestaltung verfassungskonkretisierender und verfassungsergänzender Maßstäbe zugewiesen.

Der Regelungsbereich des Maßstäbegesetzes umfasst alle vier Schritte des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems: Zunächst sind nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG die Maßstäbe für die vertikale Umsatzsteuerverteilung zu bestimmen. Insbesondere die nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG erforderliche Abstimmung der Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder enthält unbestimmte Rechtsbegriffe, die vor einer Festlegung der Steuerverteilung im Finanzausgleichsgesetz der Konkretisierung und Ergänzung im Maßstäbegesetz bedürfen. Ferner sind für die horizontale Umsatzsteuerverteilung grundlegende Kriterien für die Vergabe von Ergänzungsanteilen nach Artikel 107 Abs.1 Satz 4 GG zu bestimmen. Im Rahmen des sich an die Vergabe von Ergänzungsanteilen anschließenden Finanzausgleichs unter den Ländern nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG sind Maßstäbe zu bilden, die eine planbare und kontrollierbare Ausgestaltung der konkreten Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten im Finanzausgleichsgesetz ermöglichen. Bei diesen Maßstäben geht es insbesondere um die Bemessungsgrundlage des Finanzkraftvergleichs und die Frage, wieweit die Finanzkraftunterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern mit dem Ziel eines angemessenen Ausgleichs abgebaut werden können. Schließlich müssen im letzten Ausgleichsschritt die Maßstäbe für die Vergabe von Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG festgelegt werden. Aus diesen Maßstäben müssen sich insbesondere grundlegende Erfordernisse der Benennung und Begründung ergeben.

Für die Ausformung der Maßstäbe hat das Bundesverfassungsgericht grundlegende Leitlinien vorgegeben:

- Das Maßstäbegesetz muss in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschlossen werden.
- Der Gesetzgeber des Maßstäbegesetzes hat gegenläufige Interessen festzustellen, zu bewerten und auszugleichen.
- Das Maßstäbegesetz muss die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung sichern und die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen gewährleisten.

Oberstes Regelungsziel des Verteilungs- und Ausgleichssystems ist es, eine den föderalen Verfassungsprinzipien entsprechende Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat zu gewährleisten. Nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Verteilungsgrundsätzen müssen Bund und Länder am Finanzaufkommen sachgerecht beteiligt und finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Dabei kommt den sich aus der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft ergebenden Pflichten eine besondere – maßstabsbildende – Bedeutung zu. In Erfüllung dieser Pflichten werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real wird, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und Haushaltswirtschaft entfalten und die gemeinsame Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erfüllt werden kann (BVerfGE 86, 148, 264). Dem Gesetzgeber obliegt die Aufgabe, über die verbleibenden quantitativen Spielräume auf der Grundlage der Artikel 106 und 107 GG zu entscheiden und dabei einen Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern vorzunehmen.

Herausragende Bedeutung für die Verteilung des Finanzaufkommens in Deutschland hat nach wie vor die Situation in den neuen Ländern. Mit der vollen Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich seit 1995 wurde eine dauerhafte finanzielle Basis für den Aufbau der neuen Länder geschaffen. Auch 10 Jahre nach Vollendung der staatlichen Einheit stellt der Aufholprozess das Ausgleichssystem weiterhin vor besondere Herausforderungen. Trotz der Fortschritte, die beim Aufbau Ost erzielt wurden, beläuft sich das durchschnittliche Steueraufkommen der

neuen Länder vor Umsatzsteuerverteilung auf weniger als die Hälfte des Durchschnitts der Länder. Dieser Rückstand macht die finanzielle Dimension und den gesamtstaatlichen Charakter der erforderlichen Hilfestellung für die neuen Länder deutlich, die nur im Zusammenwirken von Bund und allen Ländern bewältigt werden kann.

Nach wie vor fließt der weitaus größte Teil der Ausgleichsleistungen in die neuen Länder und nach Berlin. Insbesondere das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen, die nahezu das Doppelte der Transfers des Länderfinanzausgleichs ausmachen, ist auf die Einbeziehung der neuen Länder und Berlin zurückzuführen. Dieses Gesetz berücksichtigt diese voraussichtlich noch längerfristig fortbestehende Sondersituation in der Weise, dass das Länderfinanzausgleichssystem dem Finanzausgleichsgesetz die Möglichkeit belässt, auch den Ausgleich großer Steuerkraft- und Finanzkraftunterschiede zu bewältigen. Zusätzlich ist es dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes erlaubt, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten der neuen Länder vorzusehen, allerdings nur unter Beachtung der einschränkenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Mit Inkrafttreten des Maßstäbegesetzes ist der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes verpflichtet, die Maßstäbe dem bis zum 1. Januar 2005 neu zu regelnden Finanzausgleichsgesetz zugrunde zu legen. Bis zum Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes wird der bundesstaatliche Finanzausgleich auf der Grundlage des geltenden Finanzausgleichsgesetzes durchgeführt.

II. Verfassungsgemäße Ausformung der Maßstäbe

1. Verfassungskonkretisierung und Verfassungsergänzung

Die Finanzverfassung verpflichtet den Gesetzgeber, das nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem zu konkretisieren. Die Grundsätze und Wertungen der Finanzverfassung sind somit Grundlage und Rahmen der Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe. Die Maßstäbe verdeutlichen die grundgesetzlichen Verteilungs- und Ausgleichstatbestände in ihren wesentlichen Elementen und machen dabei ersichtlich, welche Kriterien der Bestimmung der konkreten Verteilungs- und Ausgleichsfolgen zugrunde zu legen sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgelegt, dass sich der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates mit den Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäben selbst binden soll. Diese Selbstbindung des Gesetzgebers soll gewährleisten, dass das Finanzausgleichsgesetz die zuvor benannten Maßstäbe beachtet. Sie findet im Rahmen der einfachen Gesetzgebung ihre Rechtfertigung in der engen Anlehnung der Verfassungskonkretisierung des bindenden Gesetzes an die Grundsätze und Wertungen der Finanzverfassung.

2. Vorherigkeit

Die Vorherigkeit der Maßstäbe ist Kernelement dieses Gesetzes. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 muss der Gesetzgeber das Maßstäbegesetz in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschließen. Der Gesetzgeber ist also verpflichtet, Maßstäbegesetz und darauf beruhendes Finanzausgleichsgesetz nacheinander zu beraten und zu verabschieden. Mit Blick auf das Zustandekommen der Finanzausgleichsregelungen in der Vergangenheit hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber ermahnt, die Regelung des Finanzausgleichs nicht dem freien Spiel der politischen Kräfte zu überlassen. Zwar habe der Gesetzgeber gegenläufige Interessen festzustellen, zu bewerten und auszugleichen, der Mehrheitswille rechtfertige aber noch nicht die Zuerkennung oder Vereitelung von Ausgleichsansprüchen. Eine solche rein interessenbestimmte Verständigung über die Verteilungs- und Ausgleichsfolgen soll durch die zeitliche Abfolge von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz ausgeschlossen oder zumindest erschwert werden.

Im Rahmen der Abschichtung von Maßstabsbildung und Umsetzung der Maßstäbe weist das Bundesverfassungsgericht dem Maßstäbegesetz grundlegende rechtsstaatliche Funktionen eines Gesetzes zu, um die Erstzuständigkeit des Gesetzgebers bei der Verfassungsinterpretation zu wahren. Wie das Gericht weiter ausführt, gestaltet das Gesetz in seiner formellen Allgemeinheit rational planmäßig die Zukunft, setzt eine gewisse Dauerhaftigkeit der Regel voraus, erstreckt ihre Anwendung auf eine unbestimmte Vielzahl künftiger Fälle und wahrt damit Distanz zu den Betroffenen (BVerfGE 101, 158, 217).

Diese dem Maßstäbegesetz immanente Distanz zwischen Verfassungsinterpretation und Ausgleich der aktuellen Finanzierungsinteressen bedeutet jedoch nicht, dass dem Gesetzgeber bei der Maßstabsbildung eine völlige Unkenntnis über die finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge abverlangt wird. Vielmehr lässt das Bundesverfassungsgericht eine Begrenzung der inhaltlichen Vorherigkeit des Maßstäbegesetzes auf den konkreten Anwendungsfall erkennen. Die Maßstäbe müssen nach den Vorgaben des Gerichts finanzwirtschaftlich handhabbar sein, und zwar mit der Zielvorgabe einer langfristigen Anwendbarkeit. Sowohl die finanzwirtschaftliche Praktikabilität als auch die langfristige Anwendbarkeit machen beispielhafte Kalkulationen notwendig. Darüber hinaus setzt die Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Gebots der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit veranschaulichende modellhafte Berechnungen voraus. Die notwendige Offenheit der Maßstäbe für eine Vielzahl künftiger Fälle bleibt davon unberührt.

3. Langfristigkeit der Maßstäbe

Ein wesentliches Charakteristikum der Maßstäbe ist deren langfristige Konzeption im Rahmen des Zusammenhangs von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz. In seiner langfristig in die Zukunft gerichteten Abstraktheit wahrt das Maßstäbegesetz in dem erforderlichen Umfang die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Distanz zu den jährlich sich ändernden Finanzaufkommen und Finanzierungsbedürfnissen. Die Anwendung der Maßstäbe in ihren konkreten Auswirkungen im anschließend zu regelnden Finanzausgleichsgesetz ist bei Inkrafttreten des Maßstäbegesetzes nicht konkret voraussehbar; der Gesetzgeber darf erst nach Verabschiedung des Maßstäbegesetzes über das Finanzausgleichsgesetz entscheiden.

Eine Fortschreibung der Maßstäbe ist nur im Rahmen von kontinuierlichen Entwicklungen, also losgelöst von aktuel-

len Verteilungs- und Ausgleichsergebnissen, zulässig. Der Gesetzgeber kann also im Rahmen der Verfassungskonkretisierung längerfristig konzipierte Anpassungen an dauerhafte Veränderungen der finanzwissenschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten vornehmen.

4. Konkretisierungsgrad der Maßstäbe

Der Gesetzgeber hat in seine Überlegungen über Inhalt und Umfang der Verfassungskonkretisierung und -ergänzung zwei gegenläufige Aspekte einzubeziehen: Zum einen dürfen die Maßstäbe den für die Verwirklichung der Selbstbindung des Gesetzgebers notwendigen Konkretisierungsgrad nicht unterschreiten, da sich andernfalls die Frage nach Sinn und Zweck der Maßstabsbildung stellt. Zum anderen müssen die Maßstäbe so gefasst werden, dass sie dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes den notwendigen Ermessensspielraum bei der Gestaltung der konkreten Verteilungs- und Ausgleichsfolgen belassen.

Der Gesetzgeber hat einen vermittelnden Lösungsweg gewählt. Die benannten Maßstäbe beschränken sich nicht auf eine bloße Wiedergabe der Verfassungsinterpretation durch das Bundesverfassungsgericht, sondern bilden auch eine Fortentwicklung wesentlicher verfassungsrechtlicher Grundsätze anhand der Vorgaben des Gerichts ab. Zugleich sind die Maßstäbe durch ein erhebliches Maß an Abstraktheit geprägt. Soll dieses Gesetz der Erwartung nach langfristiger Tragfähigkeit gerecht werden, so ist eine eher allgemein gehaltene Maßstabsbildung eine wesentliche Voraussetzung.

Dies gilt insbesondere mit Blick auf künftige Entwicklungen der Einnahmeunterschiede zwischen alten und neuen Ländern. Die Maßstäbe müssen ein Maß an Abstraktheit aufweisen, das es dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes ermöglicht, ein Ausgleichssystem zu realisieren, das auf einen mehr oder weniger schnellen Aufholprozess flexibel reagiert. Wie lange ein Transferbedarf der neuen Länder noch andauert, ist ungewiss. Jedenfalls müssen dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes durch eher abstrakt gehaltene Maßstäbe ausreichende quantitative Spielräume belassen werden.

5. Allgemeine Verteilungs- und Ausgleichsprinzipien

a) Solidarprinzip und Eigenstaatlichkeit

In allen Schritten des Ausgleichssystems kommt der im Bundesstaatsprinzip verankerte Verfassungsgrundsatz des solidarischen Einstehens füreinander zur Anwendung, und zwar sowohl unter den einzelnen Ländern sowie zwischen Bund und einzelnen Ländern. Dieses Prinzip ist zugleich Grundlage und Grenze der Hilfeleistungspflichten.

Das Solidarprinzip verpflichtet alle Länder zur gegenseitigen Rücksichtnahme. Daraus folgt die Verpflichtung, Hilfe zu leisten und zugleich die Verpflichtung, Hilfe nur insoweit in Anspruch zu nehmen, als alle bestehenden Möglichkeiten für Eigenanstrengungen ausgeschöpft und wesentliche Belange anderer Länder nicht beeinträchtigt werden. Dies bedeutet für den Länderfinanzausgleich, dass finanzstarke Länder in diesem Rahmen zur Hilfeleistung gegenüber finanzschwachen Ländern verpflichtet sind. Ebenso sind finanzschwache Länder verpflichtet, durch eigene Anstrengungen ihre finanzielle Situation zu verbessern, um die finanzstarken Länder nicht mehr als unbedingt notwendig zu belasten. Dabei steht der Anspruch der finanzschwachen Länder auf Ausgleichsleistungen in einem Spannungsverhältnis zu deren Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit. Diese gegenläufigen Verfassungsprinzipien der Solidarität und der Eigenverantwortung müssen vom Gesetzgeber in Einklang gebracht werden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts überlässt weitere Bewertungen dem Gesetzgeber und zieht nur eine äußerste Grenze des Solidarprinzips, und zwar da, wo der horizontale Finanzausgleich die Leistungsfähigkeit der Geberländer entscheidend schwächen oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führen würde. Die nähere Ausgestaltung des angemessenen Ausgleichs obliegt also dem Gesetzgeber im Rahmen seines Ermessensspielraums. Dabei legt das Maßstäbegesetz grundlegende Kriterien für die Ausgleichsansprüche und -verbindlichkeiten fest.

Auch dem Bund können als Teil der Solidargemeinschaft Beistandspflichten gegenüber einzelnen Ländern erwachsen. Nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG kann das Finanzausgleichsgesetz Ergänzungszuweisungen des Bundes vorsehen. Der Ermessensspielraum, über den der Gesetzgeber hier in Anwendung des Solidarprinzips verfügt, hängt wesentlich vom Ausgleichsniveau des Länderfinanzausgleichs ab. Laut Bundesverfassungsgericht wird eine ergänzende Deckung umso mehr zur Pflicht, je niedriger das Ausgleichsniveau des Länderfinanzausgleichs liegt. Andererseits wird der Umfang der Solidarpflicht des Bundes durch die vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Ergänzungsfunktion der Bundesergänzungszuweisungen deutlich eingeschränkt. Dieses Gesetz trägt dem Rechnung und sieht Regelungen zu ihrer Begrenzung im Verhältnis zum Volumen des Länderfinanzausgleichs vor.

Eine besondere Ausprägung hat das Solidarprinzip im Zusammenhang mit der Problematik extremer Haushaltsnotlagen erhalten. Sofern sich ein Mitglied der bundesstaatlichen Gemeinschaft in einer extremen Haushaltsnotlage befindet, die die Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben unmöglich macht, so haben nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts alle anderen Mitglieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft die Pflicht, dem in eine Haushaltsnotlage geratenen Mitglied Hilfe zu leisten. Seitens des Bundes kommt, wie das Gericht festgestellt hat, unter anderem das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen in Betracht. Daher sieht dieses Gesetz unter engen Voraussetzungen die Möglichkeit des Bundes vor, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an Haushaltsnotlagenländer zu vergeben. Diese müssen mit Auflagen verknüpft werden, um den Zweck der Hilfeleistung erreichen zu können und die Belastungen des Bundes so weit wie möglich zu begrenzen. Die übrigen Länder sind mit der Hilfestellung des Bundes nicht von ihrer Solidarpflicht gegenüber dem Haushaltsnotlagenland entbunden. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass Bund und Länder die sich aus der Wahrnehmung der Solidarpflicht ergebenden Lasten gemeinsam tragen. Dementsprechend geht das Maßstäbegesetz in seinen Regelungen, die Hilfsmaßnahmen des Bundes vorsehen, von einer solchen Beteiligung der Länder an der Lastentragung aus.

Auch die nach wie vor sehr niedrige Steuerkraft der neuen Länder stellt hohe Anforderungen an die Solidarität des Bundes und der Länder. Solange noch keine entscheidenden

Fortschritte hin zu einer höheren Steuerkraft zu verzeichnen sind, dürfte die Solidarität unter den Ländern ein großes Umverteilungsvolumen und somit eine starke Inanspruchnahme der finanzstarken Länder erfordern. Gleiches gilt auch für Hilfeleistungen des Bundes an die neuen Länder. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit der im geltenden Ausgleichssystem den neuen Ländern gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mit der Begründung bestätigt, diese sei als wiedervereinigungsbedingte Regelung vorübergehend zu rechtfertigen. Der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes wird daher eine künftige Vergabe an den weiteren strukturellen Entwicklungen der neuen Länder auszurichten haben.

b) föderaler Gleichbehandlungsgrundsatz

Dieses Gesetz gewährleistet eine Gleichbehandlung aller Länder im Sinne des föderalen Gleichbehandlungsgrundsatzes. Alle Maßstäbe gelten für gleichgelagerte Anwendungsfälle in gleicher Weise. Insbesondere kommt dieser Grundsatz bei einer Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Rahmen der Bemessung der Finanzkraft zur Anwendung. Soll etwa einem abstrakten Mehrbedarf, der nur Küstenländer belastet, Rechnung getragen werden, so hat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Gesetzgeber zu prüfen, ob ähnliche Mehrbedarfe existieren, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müssen (BVerfGE 101, 158, 229). Gleiches gilt für andere abstrakte Mehrbedarfe. Das Maßstäbegesetz erfüllt diese Anforderungen, indem es festlegt, dass die Berücksichtigung eines abstrakten Mehrbedarfs eines Landes und seiner Gemeinden die Einbeziehung vergleichbarer abstrakter Mehrbedarfe anderer Länder und deren Gemeinden voraussetzt.

Ein weiteres wesentliches Anwendungsgebiet des föderalen Gleichheitsgrundsatzes ist die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Berücksichtigte Sonderlasten müssen benannt und begründet werden, um eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen. Die ausgewiesenen und begründeten Sonderlasten müssen allen Ländern anerkannt werden, bei denen diese vorliegen. Auch müssen nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz berücksichtigte Sonderlasten regelmäßig auf ihren Fortbestand überprüft werden. Andernfalls kann – darauf hat das Bundesverfassungsgericht hingewiesen – die ursprüngliche Gleichbehandlung der Länder durch Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse in eine Ungleichbehandlung umschlagen.

c) Anpassungsfähigkeit

Die Maßstäbe dieses Gesetzes sind langfristig angelegt und gelten unabhängig von kurzfristig wechselnden Finanzierungsinteressen. Gleichwohl stellen die Maßstäbe sicher, dass sich die Ausgleichsfolgen sich ändernden finanzwirtschaftlichen Verhältnissen anpassen. Die Vergabe von Ergänzungsanteilen und der Finanzausgleich unter den Ländern sowie die Gewährung allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen erfolgen durch entsprechende Regelungsmechanismen. Bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wird die Anpassungsfähigkeit durch eine befristete Vergabe, verbunden mit Überprüfungspflichten, hergestellt.

d) Eigenanteil

Finanzstarke und finanzschwache Länder sind verpflichtet, ihre Steuerquellen zu pflegen und auszuschöpfen. Die Ausgleichsmaßstäbe sollen die darauf gerichteten Bemühungen unterstützen. Sie zielen daher auf ein System der Ausgleichsfolgen, das aus zusätzlichen Einnahmen einen Eigenanteil der betreffenden Länder ermöglicht.

e) Normenklarheit und Normenverständlichkeit

Die Regelungen des Verteilungs- und Ausgleichssystems müssen verständlich und nachvollziehbar sein. Das Willkürverbot ist verletzt, wenn der Gesetzgeber selbstgesetzte Maßstäbe für den stufenweisen Ausgleich ohne Grund korrigiert und zu Ergebnissen kommt, die zu den selbstgesetzten Maßstäben in Widerspruch stehen (BVerfGE 101, 158, 231 f.; 86, 148, 251). Nicht vereinbar mit dem Gebot der Normenklarheit und Normenverständlichkeit sind systembedingt insbesondere die Garantieklauseln des Finanzausgleichsgesetzes, durch die Verteilungsergebnisse zusätzlichen Nebenbedingungen unterworfen werden, die zum Erreichen eines angemessenen Ausgleichs nicht notwendig sind (BVerfGE 101, 158, 231 f.).

III. Maßstäbe für die vier Schritte des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

1. Vertikale Umsatzsteuerverteilung

Die Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist – aufbauend auf der verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Lastentragungsverteilung im Bundesstaat – darauf angelegt, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen, ihnen damit eine hinreichend dauerhafte Grundlage für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu bieten und innerhalb ihres Verantwortungsbereichs eine selbständige Finanzpolitik zu ermöglichen. Die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern stützt sich auf eine Aufgabenzuweisung und eine ihr entsprechende Finanzausstattung, die im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse und des gesamtstaatlich Möglichen eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erlaubt (zuletzt BVerfGE 86, 148, 264).

Teil der ersten Stufe des Systems der Steuerverteilung im föderativen Staat Bundesrepublik Deutschland ist die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit. Als Folge des Verbundprinzips ist die vertikale Umsatzsteuerverteilung als flexibles Element im System der Verteilung der Ertragshoheit über das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern notwendig, um Verschiebungen im Verhältnis der Aufgabenbelastungen und damit der Finanzierungsbedürfnisse zwischen den staatlichen Ebenen aufgrund politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen auszugleichen. Die Funktion eines „Puffers“ zur Anpassung der Steuerverteilung an die sich zwischen Bund und Ländern verschiebenden Finanzierungsbedürfnisse ist allein der – im Vergleich zu anderen Steuern in geringerem Maße konjunkturabhängigen – Umsatzsteuer zugewiesen.

Die grundgesetzliche Regelung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung verlangt Maßstäbe, die den Raum für die politi-

sche Entscheidung über die in Zahlen gefassten Zuteilungsfolgen der Finanzverteilung abgrenzt. Die in diesem Gesetz zu konkretisierenden Maßstäbe bilden den Rahmen, innerhalb dessen der Gesetzgeber gegenläufige Interessen feststellt, bewertet und ausgleicht. Die in diesem Rahmen eröffneten Handlungsspielräume und Interpretationsspielräume erlauben dem Gesetzgeber, flexibel auf Veränderungen der Umwelt zu reagieren. Die vertikale Umsatzsteuerverteilung kann somit nicht auf eine mechanische, rein quantitative Verteilung der verfügbaren Finanzmittel beschränkt werden.

Die langfristig angelegten, entwicklungsbegleitenden, gesetzlichen Maßstäbe sollen allerdings verhindern, dass die Regelung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen bleibt. Die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit ist deshalb an die durch Maßstäbe konkretisierten verfassungsrechtlichen Grundsätze des Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG gebunden. Der Auftrag zur Maßstabsbildung besteht danach insbesondere darin, den Tatbestand der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben so zu bestimmen und berechenbar zu formen, dass daraus Verteilungsschlüssel abgeleitet werden können, auf deren Basis über die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit zu entscheiden ist. Der Gesetzgeber gibt damit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine Grenze des Finanzierbaren vor und trägt so dem Umstand Rechnung, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft, aber nicht in ihrer Finanzwirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig sind.

Tragendes Element und Berechnungsgrundlage zur Bestimmung des gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung ist das gemeinsam von Bund und Ländern herangezogene Deckungsquotenprinzip. Der Ausgleich der Deckungsquoten, die sich als rechnerisches Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben ergeben, liefert ein gemeinsames, die Beteiligten bindendes Prinzip zur Bestimmung der Ansprüche von Bund und Ländern. Der Deckungsquotenansatz drückt die umfassend zu verstehende Einnahmen- und Ausgabenorientierung dieser vertikalen Steuerverteilungsstufe aus.

Aus der Verpflichtung zur Gegenüberstellung der Einnahmen und der Ausgaben von Bund und Ländern auf der ersten Stufe der Steuerverteilung leitet sich ein umfassender Ansatz für die Bestimmung der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben ab. Aus diesem Grund ergibt sich deren Definition direkt aus den Haushalts- und Finanzplänen von Bund und Ländern einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die Gebietskörperschaften stellen Haushalts- und Finanzpläne auf, die zur Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs dienen, der im Sinne der rechtlichen Vorgaben des Haushaltsgrundsätzegesetzes zur Erfüllung der Aufgaben der staatlichen Ebenen voraussichtlich notwendig ist.

In diesem Verständnis können die laufenden Einnahmen bspw. nicht auf die Steuereinnahmen beschränkt sein; sie enthalten insbesondere auch die Einnahmen aus der Kapitalrechnung. Lediglich besondere Finanzierungsvorgänge zählen danach zu den sonstigen und nicht zu den laufenden Einnahmen.

Abstrakte Messlatte zur Bestimmung der notwendigen Ausgaben ist das öffentliche Interesse. Zwar lassen sich aus dieser Norm keine eindeutigen, rationalen und operationalen Kriterien für die Definition der notwendigen Ausgaben ableiten, jedoch ist die Orientierung am Gemeinwohl im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben in den Haushalts- und Finanzplänen der einzelnen Gebietskörperschaften prägend. Seinen Niederschlag findet dies auch im Haushaltsgrundsätzegesetz und in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern, die in einem engen sachlichen Zusammenhang zu Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG stehen. Vor diesem Hintergrund sind die in den Haushalts- und Finanzplänen von Bund und Ländern einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbänden veranschlagten Ausgaben – unter Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung – als einheitlicher Maßstab für die notwendigen Ausgaben zu verstehen. Zu den sonstigen Ausgaben zählen – spiegelbildlich zu den Einnahmen – die besonderen Finanzierungsvorgänge. Dabei wird ein Grundkonsens über die Prioritäten in der öffentlichen Aufgabenerfüllung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen vorausgesetzt, der eine enumerative Festlegung der Kategorien von notwendigen Ausgaben im Sinne eines umfassenden Finanzplans aller Gebietskörperschaften unmöglich und auch überflüssig macht.

Sowohl das der Entscheidung über die vertikale Umsatzsteuerverteilung zugrunde liegende Deckungsquotenprinzip als auch die Berücksichtigung einer koordinierten mehrjährigen Finanzplanung bei der Bestimmung der notwendigen Ausgaben drückt den finanzwirtschaftlichen Verbund von Bund und Ländern im Sinne des Artikel 106 GG aus. Die institutionalisierte Form der koordinierten Finanzplanung von Bund und Ländern im Finanzplanungsrat sowie die parlamentarische Kontrolle der Ausgabenwirtschaft von Bund und Ländern gewährleisten darüber hinaus, dass eine großzügige Ausgabenpolitik nicht über die Umsatzsteuerverteilung refinanziert werden kann.

Das Konzept der gemeinsamen mehrjährigen Finanzplanung kann sachgerecht im Sinne einer Koordinierung der mittelfristigen Finanzpläne der einzelnen Gebietskörperschaften interpretiert werden. Die Koordinierung der Finanzpläne von Bund, Ländern und Gemeinden ist Aufgabe des Finanzplanungsrates. Insbesondere wegen der disziplinierenden Wirkung für die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften ist es sachgerecht, bei der Bestimmung des Umfangs der Ausgaben im Rahmen der Koordinierung durch den Finanzplanungsrat einen allgemeinen Ausgabenpfad als Normwert zu berücksichtigen.

Auf der Basis von Deckungsquotenberechnungen wird von Bund und Ländern in einem geordneten transparenten Verfahren die Entscheidungsfindung zur Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern, auch mit Blick auf die Konkretisierung des Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 GG, auf politischer Ebene vorbereitet. Hierzu wird ein koordinierender Bund/Länder-Ausschuss auf Arbeitsebene eingerichtet. Das Bundesverfassungsgericht sieht in der notwendigen Abstimmung der Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder bei der Umsatzsteuerverteilung durch den Gesetzgeber einen „Auftrag zum Wägen und Gewichten der jeweiligen Deckungsbedürfnisse“, der dazu beiträgt, „dass politische Kompromisse in den Grenzen festgelegter Kriterien und Verfahrensregeln gefunden werden“ (BVerfGE 101, 158, 227). Deshalb müssen sich die Verhandlungen zur Um-

satzsteuerverteilung – entsprechend den in der Verfassung enthaltenen Regeln – auf zwischen Bund und Ländern abgestimmte quantitative Grundlagen stützen.

2. Horizontale Umsatzsteuerverteilung

Abweichend von dem für die Verteilung der Steuereinnahmen unter den Ländern geltenden Grundprinzip des „örtlichen Aufkommens“ wird nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 1. Halbsatz GG der Länderanteil an der Umsatzsteuer grundsätzlich nach Einwohnern zugeordnet. Bereits diese grundsätzliche Verteilung erfolgt also unabhängig von dem örtlichen Steueraufkommen. Darüber hinaus können nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 2. Halbsatz GG für höchstens ein Viertel dieses Länderanteils Ergänzungsanteile für die Länder vergeben werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegen. Nach Vergabe der Ergänzungsanteile steht die eigene Finanzausstattung der Länder fest.

Somit ermöglicht es das Grundgesetz, einen Teil des Länderanteils an der Umsatzsteuer steuerschwachen Ländern zuzuweisen, um deren Steuerkraft in einem vom Gesetzgeber zu bestimmenden Umfang an den Durchschnitt heranzuführen. Die Zuordnung der Ergänzungsanteile an steuerschwache Länder ist die erste Stufe der Annäherung der Finanzausstattung der Länder. Dieses Gesetz konkretisiert und ergänzt die Vergabevoraussetzungen des Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 2. Halbsatz GG.

3. Länderfinanzausgleich

Nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG ist die Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen. Dabei sind nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen. Die Maßstäbe schaffen die abstrakten Grundlagen eines anwendbaren Ausgleichskonzeptes und konkretisieren dabei insbesondere die Voraussetzungen der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten.

Für die grundlegende Konzeption des Länderfinanzausgleichs müssen drei miteinander verwobene Fragen geklärt werden: Die Zusammensetzung der Bemessungsgrundlage des Finanzkraftvergleichs, die Art und Weise der Vergleichbarmachung der unterschiedlichen Finanzaufkommen sowie die Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs und schließlich die Höhe des Ausgleichsniveaus.

a) Begriff der Finanzkraft

Für die Ausformung des Begriffs der Finanzkraft hat das Bundesverfassungsgericht wesentliche Elemente vorgegeben. Danach ist von einem umfassenden Verständnis des Begriffs der Finanzkraft auszugehen, der demzufolge nicht nur die Steuerkraft, sondern alle sonstigen Einnahmen einbezieht, und zwar aus nichtsteuerlichen Abgaben ebenso wie aus wirtschaftlicher Tätigkeit und anderen Ertragszuführungen (BVerfGE 72, 330, 399 f.). Den demnach weit angelegten Begriff der Finanzkraft kann der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums näher definieren, dabei auch sachgerecht eingrenzen, so dass erkennbar wird, welche Einnahmen jedenfalls nicht in den Finanzkraftvergleich einbezogen werden sollen.

Außer Betracht bleiben können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Einnahmen, deren Volumen nicht ausgleichserheblich ist, die in allen Ländern je Einwohner gleich anfallen, die als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen des Landes ausgleichen oder deren Ermittlungsaufwand zur möglichen Ausgleichswirkung außer Verhältnis steht.

Bei der Bestimmung der Finanzkraft der Länder ist die Finanzkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen. Dabei ist der Begriff der Finanzkraft in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz GG nicht anders zu verstehen als der in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG (BVerfGE 86, 148, 216). Der weit angelegte Finanzkraftbegriff bei der Bemessung der Finanzkraft der Länder kommt auch bei der Bestimmung der kommunalen Finanzkraft unverändert zur Anwendung.

Nicht ausgenommen werden können grundsätzlich Einnahmen aus Quellen, über deren Nutzung und Ausschöpfung Länder und Kommunen selbst entscheiden können, etwa durch Festlegung von gemeindespezifischen Hebesätzen. Die Frage der Art und Weise der Einbeziehung dieser Einnahmen hat der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes zu beantworten.

Alle ausgleichserheblichen Einnahmen sind in voller Höhe einzubeziehen. Auch für kommunale Einnahmen gilt der Grundsatz der vollen Einbeziehung. Dem Gebot des Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG, die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen, lässt sich ein Reduzierungsgebot bei der Bestimmung der kommunalen Finanzkraft nicht entnehmen (BVerfGE 86, 148, 220).

b) Vergleichbarmachung der Finanzkraft und Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs

Die Maßstäbe legen auch die Grundlagen der Vergleichbarmachung der Finanzaufkommen der Länder fest. Das Verteilungsziel einer ausreichenden Finanzausstattung aller Länder setzt vergleichbar gemachte Finanzaufkommen der einzelnen Länder voraus. Erst dann kann das jeweilige Finanzaufkommen die Finanzkraft des betreffenden Landes abbilden. Als geeignetes Kriterium hat das Bundesverfassungsgericht das Aufkommen je Einwohner bezeichnet. Mit dieser Umrechnung werden die unterschiedlichen Finanzaufkommen in Verhältnis gesetzt zu einer allen Ländern gleichermaßen vorgegebenen Bezugsgröße für ihre Aufgaben. Darin liegt zugleich die Berücksichtigung eines abstrakten Bedarfsmaßstabes.

In dieses Konzept fügt sich die grundgesetzliche Anordnung ein, den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen (BVerfGE 86, 148, 223). Die Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Kommunen hat sich nach dem Verhältnis zu richten, in dem nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz GG der angemessene Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder zum Finanzbedarf steht (BVerfGE 86, 148, 222). Deshalb ist Grundlage auch für die Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Kommunen der abstrakte Bedarfsmaßstab der Einwohnerzahl.

Diesem Kriterium liegt die Annahme zugrunde, dass der Finanzbedarf in allen Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände je Einwohner grundsätzlich gleich ist. Jedoch kann sich die Unterstellung eines gleichen Finanzbedarfs je Einwohner zur Erledigung der Aufgaben als unangemessen erweisen und eine Modifizierung des Einwohnermaßstabes notwendig machen. Dies setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Vorliegen eines abstrakten Mehrbedarfs eines Landes voraus. Dabei muss die Berücksichtigung des abstrakten Mehrbedarfs dem Grunde nach möglich und der Höhe nach durch verlässliche und objektivierbare Indikatoren nachgewiesen sein. Die Maßstäbe greifen diese Vorgaben auf und konkretisieren die Voraussetzungen für die Berücksichtigung eines abstrakten Mehrbedarfs.

Bei dieser Konkretisierung wird von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgegangen, das in seinen Urteilen vom 24. Juni 1986 (BVerfGE 72, 330, 415) und vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148, 239) die Einwohnerwertung der Stadtstaaten dem Grunde nach für zulässig erklärt hat. In seiner Entscheidung vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158, 230) hält es das Gericht aufgrund der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich für erforderlich, die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft dünn besiedelter Flächenländer gegenüber zu stellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf je Einwohner rechtfertigen kann. Der Gesetzgeber ist also gehalten, der Maßstabsbildung eine Gegenüberstellung des abstrakten Mehrbedarfs von Stadtstaaten und von dünn besiedelten Flächenländern zugrunde zu legen. Die Maßstäbe machen deshalb ersichtlich, in welchen Zusammenhängen ein abstrakter Mehrbedarf in jedem Fall Berücksichtigung findet: jedenfalls bei der Bemessung der Finanzkraft der Stadtstaaten. Die Höhe solcher Mehrbedarfe kann nur im Finanzausgleichsgesetz unter Verwendung der Ergebnisse des Prüfauftrages festgelegt werden.

In dem Zusammenhang kann auch die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe besonders dünn besiedelter Flächenländer notwendig werden. Der Gesetzgeber hat die Kriterien, die einen abstrakten Mehrbedarf von Gemeinden in dünn besiedelten Gebieten begründen können, umfassend zu untersuchen (BVerfGE 101, 158, 230 f.).

c) Ausgleichshöhe

Für die Bemessung der konkreten Ausgleichshöhe, die im Finanzausgleichsgesetz festzulegen ist, werden im Maßstäbegesetz Grundsätze zur hinreichenden Annäherung der Finanzkraft bestimmt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll der Finanzausgleich unter den Ländern die Finanzkraftunterschiede verringern, aber nicht beseitigen. Er muss die richtige Mitte finden zwischen der Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der anderen Mitglieder der Ländergesamtheit auf der anderen Seite. Die Ausgleichspflicht erfordert deshalb nicht eine finanzielle Gleichstellung der Länder, sondern eine ihren Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung ihrer Finanzkraft.

4. Bundesergänzungszuweisungen

Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG ermächtigt den Bund, aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Der Gesetzgeber dieses Gesetzes hat zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bundesergänzungszuweisungen einen abschließenden ergänzenden Ausgleich aus Bundesmitteln darstellen, der weder die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit noch den horizontalen Finanzausgleich ersetzen oder überlagern darf. Die Bundesergänzungszuweisungen sollen ergänzende Korrekturen ermöglichen, wenn die Steuerverteilung innerhalb der Ländergesamtheit und der Finanzausgleich unter den Ländern zu einer Finanzausstattung führen, die nach dem bundesstaatlichen Prinzip solidarischen Einstehens füreinander noch als änderungsbedürftig erscheint. Dieser Zweck begrenzt, wie das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben hat, auch den Umfang der Bundesergänzungszuweisungen im Verhältnis zum Volumen des horizontalen Finanzausgleichs.

Das Maßstäbegesetz erlaubt einen abschließenden ergänzenden Ausgleich durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Die Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen setzt eine Leistungsschwäche des Empfängerlandes voraus. Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Leistungsschwäche anhand des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten zu bestimmen. Für allgemeine Bundesergänzungszuweisungen gelten, wie das Gericht festgestellt hat, die Maßstäbe des horizontalen Finanzausgleichs (BVerfGE 101, 158, 224). Nur solche Länder können Empfänger allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen sein, die nach den Ergebnissen des horizontalen Länderfinanzausgleichs in einem Maße unter dem Länderdurchschnitt geblieben sind, das unangemessen erscheint. Diese Bundesergänzungszuweisungen haben ferner nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts das Nivellierungsverbot zu beachten und dürfen die Finanzkraftreihenfolge unter allen Ländern nicht verändern.

Ausgehend von diesen Erfordernissen grenzt dieses Gesetz die Mindestvoraussetzungen für die Vergabe allgemeiner Bundesergänzungszuweisungen ein. Danach können solche Bundesergänzungszuweisungen nur an diejenigen Länder vergeben werden, deren Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich noch deutlich unterhalb der länderdurchschnittlichen Finanzkraft liegt. Dieser Maßstab folgt dem Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, wonach allgemeine Bundesergänzungszuweisungen gegenwärtig insbesondere in Betracht kommen, wenn die Finanzkraft der neuen Länder soweit vom Länderdurchschnitt entfernt ist, dass eine angemessene Annäherung aus den Finanzmitteln der alten Länder nicht erreicht werden kann, ohne dass deren Leistungsfähigkeit entscheidend geschwächt würde (BVerfGE 101, 158, 224).

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen müssen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts benannt und begründet werden. Die Maßstäbe konkretisieren daher die Benennung und Begründung von Sonderlasten. Für Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht das Nivellierungsverbot. Daher legt dieses Gesetz fest, dass die

Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in besonders gelagerten Fällen ausnahmsweise dazu führen kann, dass die Finanzkraft des Empfängerlandes die länderdurchschnittliche Finanzkraft übersteigt.

Der föderale Gleichbehandlungsgrundsatz erfordert es, eine unbefristete Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auszuschließen, um einer nicht mehr gerechtfertigten Vergabe vorzubeugen. Auch stellen die Maßstäbe sicher, dass Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen regelmäßig degressiv ausgestaltet werden. Ferner muss die Vergabe in angemessenem Zeitabstand überprüft werden.

Die Maßstäbe legen äußerst enge Voraussetzungen für die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen fest. Hervorgehoben werden dabei zwei spezifische Sonderlasten, die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen unter bestimmten Voraussetzungen begründen können: Bei Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage eines Landes können unter besonderen Voraussetzungen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden. Ferner begründet die besondere Situation der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach der Herstellung der Deutschen Einheit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Feststellung eines solchen Nachholbedarfs und die Regelung seiner Finanzierung ist das Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2.

IV. Kosten und Auswirkungen auf das Preisniveau

Das Gesetz legt lediglich allgemeine, verfassungskonkretisierende Maßstäbe zum bundesstaatlichen Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem fest und hat daher keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte.

Kosten für Dritte, insbesondere die Wirtschaft, entstehen durch das Gesetz nicht.

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil: Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Grundsätze der Maßstabsbildung)

Die Vorschrift nennt die allgemeine Zielsetzung dieses Gesetzes. Der dargestellte Regelungsbereich und Regelungszweck sind vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) zum bundesstaatlichen Finanzausgleich vorgegeben.

Zu § 2 (Bindungswirkung der Maßstäbe)

Zu Absatz 1

Absatz 1 legt die Verpflichtung des Gesetzgebers fest, dieses Gesetz dem – nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 bis zum 1. Januar 2005 neu zu regelnden – Finanzausgleichsgesetz zugrunde zu legen. Wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, bindet sich der Bundestag – mit Zustimmung des Bundesrates – in den Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäben selbst. Zu den Gründen dieser Selbstbindung hat das Gericht ausgeführt, dass eine Maßstäbegesetzgebung abstrakte Kriterien für konkrete Finanzfolgen schaffe, in denen der Gesetzgeber sich selbst und der Öffentlichkeit Rechenschaft gibt, die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung sichert und die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Autonomiegrundlagen für den Bund und jedes Land gewährleistet (BVerfGE 101, 158, 219). Dem Auftrag einer Maßstabsbildung, die auch mit Wirkung für die nachfolgende Gesetzgebung verbindlich ist, liegen somit zwei verfassungsrechtliche Erwägungen zu Grunde: Zunächst leitet sich unmittelbar aus der Finanzverfassung der Auftrag an den Gesetzgeber ab, die verfassungsrechtlichen Zuteilungs- und Ausgleichsprinzipien durch ihn selbst bindende Maßstäbe zu konkretisieren und zu ergänzen. Darüber hinaus muss dem rechtsstaatlichen Leitbild einer transparenten Gesetzgebung Geltung verschafft werden. Für den Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes bedeutet diese Selbstbindung eine Begrenzung seines Spielraums bei der Entscheidung über das neu zu regelnde Finanzausgleichsgesetz.

Die Verpflichtung des Gesetzgebers, das Finanzausgleichsgesetz nur in Übereinstimmung mit diesem Gesetz neu zu regeln, ist unabdingbar. Diese Bindungswirkung der Maßstäbe für die Ableitung der konkreten jährlichen Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen im Regelungsbereich dieses Gesetzes bringt Satz 2 zum Ausdruck.

Abweichend von Satz 2 ergibt sich aus Satz 3, dass die nach Artikel 106 Abs. 5a GG zu treffenden Festlegungen zum Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer Regelungsinhalt des Finanzausgleichsgesetzes sein können.

Zu Absatz 2

Absatz 2 fasst im Rahmen der Bindungswirkung der Maßstäbe allgemeine, sich auf alle Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs beziehende Anforderungen an die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes zusammen:

Die erforderliche Anwendbarkeit der Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs setzt voraus, dass das Verteilungs- und Ausgleichssystem die jeweils vorgefundene Situation der Finanzaufkommen bewältigen kann. Um beliebige Aufkommensunterschiede systemgemäß behandeln zu können, müssen die Maßstäbe die gegebenen finanzwirtschaftlichen Verhältnisse beachten. Dies ist zugleich Voraussetzung für die notwendige Flexibilität des Finanzausgleichsgesetzes. Auf diese Weise gewährleisten sie, dass das Finanzausgleichsgesetz den finanzwirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung trägt (Satz 1). Außerdem hat der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes gesicherte finanzwissenschaftliche Erkenntnisse in seine Überlegungen einzubeziehen (BVerfGE 101, 158, 215).

Satz 2 knüpft an Satz 1 an und bestimmt, dass das Finanzausgleichsgesetz auch Möglichkeiten der Anpassung an veränderte finanzwirtschaftliche Gegebenheiten vorsehen muss. Die Anpassungsfähigkeit der Verteilungsfolgen an finanzwirtschaftliche Veränderungen ist ein wesentliches Element eines sachgerechten Finanzausgleichssystems. Voraussetzungen und Höhe der Ansprüche und Verpflichtungen im

Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs haben sich an dem zu Grunde liegenden bundesstaatlichen Solidarprinzip auszurichten. Dabei müssen zwangsläufig im Zusammenhang mit dem obersten Ziel einer sachgerechten Beteiligung von Bund und Ländern am Finanzaufkommen die tatsächlichen Gegebenheiten einfließen.

Bei den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes, die die Vergabe von Ergänzungsanteilen und den Finanzausgleich unter den Ländern sowie die Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen betreffen, ergibt sich die angestrebte Flexibilität grundsätzlich aus den Ausgleichsmechanismen, denen die jährlich festzustellenden ausgleichserheblichen Einnahmen der einzelnen Länder zu Grunde liegen. Dagegen werden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen unter äußerst engen Voraussetzungen gewährt, sofern benannte und begründete Sonderlasten vorliegen. Spätere Veränderungen im Ausmaß der Sonderlasten berühren zwangsläufig deren Begründetheit. Daher obliegt es dem Gesetzgeber, die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen durch Überprüfungspflichten sowie befristete oder degressiv gestaltete Gewährung hinreichend flexibel zu gestalten.

In Satz 3 wird das Gebot der Normenklarheit und der Normenverständlichkeit festgelegt. Das gegenwärtige Regelungssystem des bundesstaatlichen Finanzausgleichs stellt sich nicht zuletzt aufgrund von Anpassungen und Nachbesserungen als ein teilweise sehr kompliziertes und schwer verständliches Regelungswerk dar. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, bei der Neukonzeption des Finanzausgleichsgesetzes die Erfordernisse der Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 hervorgehoben hat, besonders zu beachten. Diese Vorgabe zielt insbesondere auf die Garantieklauseln (§ 10 Abs. 3 bis 5 des geltenden Finanzausgleichsgesetzes), mit denen zusätzliche Nebenbedingungen für die Verteilung eingeführt werden, die diesen Geboten nicht genügen.

Zu § 3 (Gleichmäßiger Anspruch auf Deckung, Billiger Ausgleich)

Zu Absatz 1

Absatz 1 dient der Klarstellung der Funktion der Stufe der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern im gesamten bundesstaatlichen Steuerzuteilungs- und Ausgleichssystem.

Die Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist darauf angelegt, Bund und Länder gleichmäßig, d. h. im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse und des gesamtstaatlich Möglichen, finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zukommenden Aufgaben wahrzunehmen.

Teil der ersten Stufe des Systems der Steuerverteilung im föderativen Staat, der Verteilung der Ertragshoheit über das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern, ist die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit. Sie ist dabei das flexible Element im gesamten Einnahmenverteilungssystem, um Verschiebungen im Verhältnis der Ausgabenbelastungen und damit der Finanzierungsbedürfnisse zwischen den staatlichen Ebenen aufgrund politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen Rechnung tragen zu können. Allein der im Vergleich zu anderen Steuern in geringerem Maße konjunkturabhängigen Umsatzsteuer ist diese Funktion eines Puffers zur Anpassung an die wechselnden wirtschaftlichen Verhältnisse zugewiesen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 konkretisiert die Grundsätze des gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung sowie des billigen Ausgleichs entsprechend der Zielsetzung von Absatz 1 und schafft damit die rechnerische Basis für die Abstimmung der Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder.

Satz 1

Als tragendes Element und Berechnungsgrundlage zur Bestimmung des gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung dient das gemeinsam von Bund und Ländern herangezogene Deckungsquotenprinzip. Der Ausgleich der Deckungsquoten, die sich als rechnerisches Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben ergeben, liefert ein gemeinsames, die Beteiligten bindendes Prinzip zur Bestimmung der Ansprüche von Bund und Ländern. Die Definition der Deckungsquote ergibt sich aus dem Verhältnis der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben gemäß § 4, wobei der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung im Sinne des § 5 ermittelt wird.

Das – auch in der Staatspraxis verwendete – Deckungsquotenverfahren ist eine verfassungsrechtlich zulässige und gebotene Methode der Umsatzsteuerverteilung. Zwar präjudiziert die bisherige Staatspraxis das Deckungsquotenverfahren nicht als einzig zulässige Methode der Umsatzsteuerverteilung. Allerdings stellt das Deckungsquotenverfahren einen im nachhaltigen Konsens der beteiligten Staatsorgane stehenden Verteilungsmodus dar, mit dem die Verfassungsorgane die ihnen zustehenden Auslegungsspielräume bei der Interpretation des Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG ausfüllen.

Bereits die von den Regierungschefs des Bundes und der Länder gemeinsam am 28. September 1979 eingesetzte Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile vertritt in dieser Frage ebenfalls mehrheitlich die Auffassung, dass das Deckungsquotenverfahren der Erfüllung der Funktionen des grundgesetzlichen Umsatzsteuerverteilungssystems am nächsten kommt (vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Artikel 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen Heft 30, Bonn 1981, Tz 69/70). Hierfür lässt sich schon der Wortlaut der Verfassung anführen, nach dem Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben sowie die Erwähnung des Verhältnisses zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Bundes und der Länder. Daraus ergibt sich, dass eine Umsatzsteuerverteilung an das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben anzuknüpfen hat. Das Maß für den Anspruch auf Deckung kann demnach nicht das – ebenfalls

denkbare – rechnerische Defizit, sondern dem Prinzip nach nur die Deckungsquote sein.

Zur Abstimmung der Deckungsbedürfnisse ermitteln Bund und Länder jeweils ihre Deckungsquoten. Beide Seiten gehen dabei für ihre Berechnungen von den materiellen Maßstäben des § 4 aus. Darüber hinaus gewährleistet die Festlegung auf das Deckungsquotenprinzip insbesondere durch die Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung im Sinne des § 5, dass für die Haushalts- und Finanzpläne von Bund und Ländern eine Grenze des Finanzierbaren vorgegeben wird. Mit dem so weiter konkretisierten Deckungsquotenverfahren wird verhindert, dass die Verteilung der Umsatzsteueranteile ohne Bezug auf einen Vergleich der Möglichkeiten von Bund und Ländern zur Deckung ihrer Ausgaben erfolgt. Zusätzlich wird der Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 11. November 1999 Rechnung getragen, dass Bund und Länder zwar in ihrer Haushaltswirtschaft, nicht aber in ihrer Finanzwirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind (BVerfGE 101, 158, 220).

Das von Bund und Ländern gemeinsam verwendete Deckungsquotenverfahren erfüllt die Anforderungen, die das Grundgesetz mit Blick auf den unbestimmten Rechtsbegriff an den Maßstab für die Quantifizierung eines gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung stellt.

Satz 2

Die Beurteilung, ob durch ein bestimmtes Ergebnis der Umsatzsteuerverteilung ein billiger Ausgleich erzielt wird, ist im Sinne des § 1 nur auf der Grundlage offen ausgewiesener, von Bund und Ländern einheitlich angewandter und den Anforderungen des Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG genügender gesetzlicher Vorgaben möglich.

Zweck der Rechtsnorm des billigen Ausgleichs ist es in diesem Zusammenhang primär zu verhindern, dass nur vorübergehende Ungleichgewichte in den Deckungsansprüchen zu einer Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile führen und damit erst dauerhafte Ungleichgewichte auslösen. Mit dem billigen Ausgleich soll also erreicht werden, dass nicht auf Dauer für eine der bundesstaatlichen Ebenen die Finanzierung ihrer Ausgaben zu einem wesentlich höheren Teil mit Krediten als für die jeweils andere Ebene notwendig wird. Die Norm des billigen Ausgleichs ist damit gegenüber der Anpassungsklausel des Artikel 106 Abs. 4 GG abgegrenzt.

Dem Grundsatz des billigen Ausgleichs mit Blick auf eine finanzwirtschaftlich handhabbare, nachvollziehbare und überprüfbare Begründung der gebotenen Abstimmung der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern mittels Wägen und Gewichten trägt verfahrensmäßig § 6 Abs. 2 Rechnung. Der billige Ausgleich der Deckungsbedürfnisse als Verfahrensnorm belässt dem Gesetzgeber Spielräume zum Wägen und Gewichten und drückt damit die notwendige Fairness in der Abstimmung zwischen zwei gleichberechtigten staatlichen Ebenen aus, die wiederum Element der föderativen Finanzordnung der Bundesrepublik ist.

Satz 3

Im Sinne des grundgesetzlich geforderten billigen Ausgleichs ist eine Minderung des Einkommensteueraufkommens der Länder aufgrund des Familienleistungsausgleichs in ihren Auswirkungen in den Haushalts- und Finanzplänen und damit im Deckungsquotenausgleich erfasst, bewertet und gewichtet. Er bedarf deshalb – wie das BVerfG ausdrücklich festgestellt hat (BVerfGE, 101, 158, 228) – keiner besonderen, darüber hinausgehenden einzelgesetzlichen Regelung.

Schon Satz 1 gewährleistet, dass die finanziellen Belastungen aus dem Familienleistungsausgleich bereits in vollem Umfang in die allgemeine Deckungsquotenberechnung eingehen. Insofern wäre die zusätzliche Berücksichtigung des Familienleistungsausgleichs nicht mit dem Grundsatz gleicher Deckungsquoten für die Gesamtheit der notwendigen Ausgaben vereinbar. Die Sätze 5 und 6 in Artikel 106 Abs. 3 GG begründen keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen eigenständigen Sonder-Umsatzsteuerausgleich. Durch die grundgesetzliche Ermächtigung sollen nicht zwei isolierte Regelkreise geschaffen werden – „Berücksichtigung der Steuermindereinnahmen im Bereich des Familienleistungsausgleichs“ zum einen, „Umsatzsteuerverteilung im Übrigen“ zum anderen. Der Wortlaut der eingefügten Bestimmung ist insofern eindeutig, als er von einer „Einbeziehung in die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer“ spricht.

Eine Anpassung der Umsatzsteuerverteilung als Folge von Veränderungen im Bereich des Familienleistungsausgleichs kann daher immer nur im Zusammenhang mit einer Überprüfung des allgemeinen Deckungsquotenverhältnisses zwischen Bund und Ländern erfolgen. Andernfalls würde gegen den Grundgedanken des Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG verstoßen.

Zu § 4 (Laufende Einnahmen, Notwendige Ausgaben)

Zweck der Rechtsnorm ist es sicherzustellen, dass Bund und Länder im Sinne des § 1 Abs. 2 bei der Ermittlung der notwendigen Ausgaben sowie der Bestimmung der laufenden Einnahmen jeweils dieselben Indikatoren zugrunde legen, deren Entwicklung in finanzwirtschaftlicher Rationalität über Jahre hin beobachten, aufeinander abstimmen und fortschreiben und damit dem Haushaltsgesetzgeber jeweils in Bund und Ländern dauerhafte Grundlagen für seine Planungen geben.

Aus der Verpflichtung zur Gegenüberstellung der Einnahmen und der Ausgaben von Bund und Ländern auf der ersten Stufe der Steuerverteilung leitet sich ein umfassender Ansatz für die Bestimmung der laufenden Einnahmen ab, basierend auf der Zuteilung der Erträge der in Artikel 106 GG aufgezählten Steuern auf die verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften. Aus diesem Grund sind als einheitlicher Maßstab für die laufenden Einnahmen alle in den Haushalts- und Finanzplänen von Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbänden) veranschlagten Einnahmen zu sehen. Nach Artikel 106 Abs. 9 GG gelten als Einnahmen der Länder im Sinne des Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG auch die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Als laufende Einnahmen gehen Einnahmen dann in die Deckungsquotenberechnungen ein, wenn sie regelmäßig anfallen, während sie als sog. sonstige Einnahmen aufzufassen und damit nicht deckungsquotenrelevant sind, wenn sie nur einmalig anfallen. Die Berechnungen der Einnahmen können nicht auf die Steuereinnahmen beschränkt sein; sie enthalten insbesondere auch

die Einnahmen aus der Kapitalrechnung. So zählen zu den laufenden Einnahmen auch die Privatisierungserlöse, da diese bei den Gebietskörperschaften inzwischen den Charakter regelmäßiger und nicht nur einmaliger Einnahmen aufweisen. Sie sind auch nicht durch Hinzurechnungen, Teilanrechnungen oder Gewichtungen zu verändern. Lediglich besondere Finanzierungsvorgänge wie die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Aufnahme innerer Darlehen, die Entnahme aus Rücklagen oder Überschüsse aus Vorjahren zählen danach zu den sonstigen Einnahmen und nicht zu den laufenden Einnahmen. Bezogen auf die Grundsätze der vertikalen Umsatzsteuerverteilung nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG sind damit die laufenden Einnahmen sachgerecht konkretisiert und von den sonstigen Einnahmen abgegrenzt.

Abstrakte Messlatte zur Bestimmung der notwendigen Ausgaben ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht, aber auch im politischen Zielsystem des föderativen Staates Bundesrepublik Deutschland, das öffentliche Interesse. Zwar lassen sich aus der Norm des öffentlichen Interesses aufgrund seiner Unbestimmtheit keine eindeutigen, rationalen und operationalen Kriterien für die Definition der notwendigen Ausgaben ableiten, jedoch ist die Orientierung am Gemeinwohl im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben in den Haushalts- und Finanzplänen der einzelnen Gebietskörperschaften prägend. Nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz in Verbindung mit den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder dürfen nur notwendige Ausgaben in den Haushaltsplänen veranschlagt werden. Der Gesamtkontext der Finanzordnung Deutschlands gibt demnach deutliche Hinweise für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung. Haushaltsgrundsätzegesetz und Haushaltsordnungen von Bund und Ländern stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang zu Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG und geben Leitlinien für die inhaltliche Bestimmung der Maßstäbe, insbesondere hinsichtlich der Bestimmung der notwendigen Ausgaben.

Das Kriterium der Notwendigkeit von Ausgaben kann dabei nicht verengt werden bspw. auf die verfassungsrechtlich gebotenen Ausgaben oder auf Ausgaben zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen, denn die notwendigen Ausgaben müssen insbesondere und notwendigerweise auch die Ausgaben beinhalten, die darüber hinaus der am Gemeinwohl bzw. am öffentlichen Interesse orientierten politischen Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung des Haushaltsgesetzgebers entspringen. Bund, Länder und Gemeinden stellen Haushalts- und Finanzpläne gerade zu dem Zweck auf, um den Finanzbedarf festzustellen, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes und der Länder voraussichtlich notwendig ist. Die in den Haushalts- und Finanzplänen von Bund und Ländern einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbänden veranschlagten Ausgaben sind demnach – unter Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung im Sinne des § 5 – als einheitlicher Maßstab für die notwendigen Ausgaben zu sehen. Nach Artikel 106 Abs. 9 GG gelten als Ausgaben der Länder im Sinne des Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG auch die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Besondere Finanzierungsvorgänge zählen nicht zu den notwendigen Ausgaben. Bezogen auf die Grundsätze der vertikalen Umsatzsteuerverteilung gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG sind damit die notwendigen Ausgaben sachgerecht von den sonstigen Ausgaben abgegrenzt.

Gleichzeitig wird gewährleistet, dass nur die auf diese Weise bestimmten notwendigen Ausgaben Ansprüche auf einen Ausgleich der Deckungsbedürfnisse begründen und sich nicht eine Ebene bei einer großzügigen Ausgabenpolitik über die Umsatzsteuerzuteilung refinanzieren könnte, eine sparsame Ausgabenpolitik hingegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hätte. Es ist schon im Eigeninteresse der Beteiligten nicht vorteilhaft, einseitig künstlich die Ausgabenansätze auszuweiten. Durch überhöhte Ausgabenansätze würden Ansprüche bei den Bürgern ausgelöst, die sich nur zu einem geringen Teil über den Deckungsquotenausgleich refinanzieren ließen. Auch würde ein derartiges Ausgabenverhalten in der Erwartung einer Kompensation über erhöhte Umsatzsteueransprüche bei der Gegenseite eine analoge Reaktion auslösen, mit der Konsequenz, dass zwar die Ausgaben beider Ebenen steigen würden, nicht jedoch die entsprechenden Einnahmen. Ein Anreiz zu überhöhten Ausgabenansätzen ist somit schon aus der jeweiligen Interessenlage heraus unwahrscheinlich.

Demgegenüber kann eine denkbare Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung von Ausgabestrukturen von Bund und Ländern im Lichte der gefestigten finanzwissenschaftlichen Lehrmeinung, aber auch im Kontext der Finanzordnung Deutschlands sowie unter Berücksichtigung der besonderen Funktion der Umsatzsteuerverteilung als bewegliches Element des bundesstaatlichen Steuerverteilungssystems nicht soweit gehen, dass damit eine weiter reichende Präzisierung der notwendigen Ausgaben auf der Basis einer sämtliche Gebietskörperschaften umfassenden Aufgaben- und Bedarfsbestimmung verbunden ist. Eine enumerative Festlegung der Kategorien von notwendigen Ausgaben, etwa im Rahmen eines gemeinsamen Finanzplans, ist prinzipiell nicht möglich. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen stützt diese Auffassung und stellt hierzu in einer die wissenschaftliche Diskussion rezipierenden Stellungnahme eindeutig und klar fest: „sieht man von Einschätzungsunterschieden auf den verschiedenen Ebenen [...] ab, wären [...] alle Ausgabenbereiche einer Ebene gleich dringend.“ (Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats, 2000). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt in dieser Frage nachdrücklich klar, dass gerade „die finanzwissenschaftliche Forschung [...] seit langem nachgewiesen [hat], dass der [...] Begriff der ‚notwendigen Ausgaben‘ nicht objektiv konkretisierbar ist“. (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/2001 – Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Tz 395.)

Wie die Erfahrungen der Vergangenheit belegen, kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass unabhängige Experten oder Vertreter des Bundes und der Länder in der Lage und legitimiert wären, aus den Finanzplänen des Bundes und der Länder durch Veränderungen, Kürzungen und Hinzusetzungen einen gemeinsamen föderativen Finanzplan mit notwendigen Ausgaben aufzustellen, der als Rechengrundlage für die Umsatzsteuer(neu)festsetzungen dienen könnte. Die erforderliche gesetzliche Regelung, die das Verfahren zur Berechnung von notwendigen Ausgaben festlegen und dabei einen einheitlichen Maßstab für notwendige

Ausgaben in diesem Sinne schaffen könnte, würde die Handlungsspielräume der staatlichen Ebenen in zu starkem Maße einschränken.

Mit der Verwendung des einheitlichen Maßstabs der Haushalts- und Finanzpläne für die laufenden Einnahmen und die notwendigen Ausgaben ist gewährleistet, dass insbesondere mit der darin angelegten eindeutigen Haushalts- und Veranschlagungssystematik eine einheitliche, transparente und nachvollziehbare Grundlage für die Deckungsquotenberechnungen gewählt wird.

Zur Berechnung der Deckungsquoten im Sinne des § 3 gehen Bund und Länder jeweils bei der Quantifizierung der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben von den Haushaltsentwürfen bzw. verabschiedeten Haushaltsplänen und den mittelfristigen Finanzplänen der Gebietskörperschaften sowie der jeweils aktuell verfügbaren Datenbasis über die gegenwärtige und künftige Entwicklung der laufenden Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben auf den verschiedenen Haushaltsebenen aus. Die Betrachtung der Haushaltsebenen setzt implizit eine rechnerische Zusammenfassung jeweils der Haushalts- und Finanzpläne der einzelnen Gebietskörperschaften entsprechend den Konventionen der Aggregation voraus.

Falls die zu den Deckungsquotenberechnungen erforderlichen Daten nicht verfügbar sind, sind hilfsweise die im Finanzplanungsrat vorgelegten Übersichten und Umfrageergebnisse über die Entwicklung der öffentlichen Haushalte bzw. jeweils gesonderte Schätzungen heranzuziehen. Insbesondere zur Quantifizierung der laufenden Einnahmen sowie der notwendigen Ausgaben auf der Gemeindeebene, die zwar über Haushalts- und Finanzpläne verfügen, die sich aber für den Zweck der Gegenüberstellung der Deckungsquoten von Bund und Ländern einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zeitnah aggregieren lassen, muss auf Schätzungen zurückgegriffen werden. Damit wird dem Erfordernis einer möglichst aktuellen Berechnungsgrundlage Rechnung getragen und so die Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen minimiert.

Über die künftige Entwicklung der Steuereinnahmen liegen in der Regel zwischen den Haushaltsebenen im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ abgestimmte Schätzergebnisse vor, die eine einheitliche Grundlage für die Berechnungen sowohl des Bundes als auch der Länder im Sinne des § 1 darstellen und die auch Teil der Eckwerte im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanungen der Gebietskörperschaften im Sinne des § 5 Abs. 1 sind.

Zu § 5 (Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung, Vermeidung einer Überbelastung der Steuerpflichtigen, Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet)

Zu Absatz 1

Um die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung insgesamt, insbesondere aber mit Blick auf die Bestimmung der jeweiligen Höhe der notwendigen Ausgaben der einzelnen Haushaltsebenen zu versachlichen, schreibt die Verfassung in Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG vor, den Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln. Die Vorschrift zielt auf ein möglichst dauerhaftes und überschaubar gestaltetes System der Steuerverteilung, das eine vorausschauende Anpassung an den sich ändernden Mittelbedarf der einzelnen Ebenen gewährleistet und so angelegt ist, dass unnötige Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern vermieden werden.

Der Ausgleich der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern stützt sich damit auf eine Planungsgrundlage, die insgesamt sicherstellt, dass Bund und Länder bei der Ermittlung der notwendigen Ausgaben, aber auch der laufenden Einnahmen, im Sinne des § 1 jeweils dieselben Indikatoren zu Grunde legen, deren Entwicklung beobachten, diese aufeinander abstimmen und fortschreiben. Durch die Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung soll über die Norm des § 5 hinaus zusätzlich abgesichert werden, dass die bundesstaatlichen Ebenen nicht einseitig eine großzügige Ausgabenpolitik durch die Umsatzsteuerverteilung refinanzieren. Die entscheidenden Gründe, die in diesem Zusammenhang zumindest für eine Koordinierung der Finanzplanungen der Gebietskörperschaften sprechen, liegen zum einen in der Eigenart der Umsatzsteuer als Gemeinschaftsteuer. Bund und Länder sind verfassungsrechtlich in einen Steuerverbund zusammengefasst, und die Struktur des Steuerverbundes zwingt die Beteiligten, sich gemeinsame Bemessungsgrundlagen für die Verteilungsaufgabe zu schaffen. Zum anderen liegt die besondere Bedeutung dieser Bestimmung darin, dass angesichts der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit von Bund und Ländern das Berücksichtigungsgebot den Maßstab dafür, was bei der Verteilung der Steuermittel als notwendige Ausgaben zu Grunde zu legen ist, sachgerecht ergänzt.

Das Gebot der Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung im Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG ist auf den Komplex der Ausgaben beschränkt. Sie hat Bedeutung nur als Element zur Ermittlung des Umfangs der Ausgaben, die ihrerseits in die Bemessungsgrundlage zur Verteilung der Umsatzsteuer eingehen.

Zukünftige Ausgaben aus den Finanzplänen des Bundes und der einzelnen Länder sind politische Planungsentscheidungen der jeweiligen Regierungen für mehrere Jahre, die als programmatische Aussagen eine hohe politische Verbindlichkeit und gleichzeitig eine Anpassungsfähigkeit gegenüber neuen Entwicklungen aufweisen, was sich darin niederschlägt, dass die mehrjährigen Finanzpläne jährlich fortgeschrieben werden. Demgegenüber lässt sich die institutionalisierte koordinierte Finanzplanung von Bund und Ländern nicht auf einen zusammengefassten Finanzplan von Bund und Ländern verdichten, in dem der Gesamtrahmen und die Struktur der öffentlichen Ausgaben abgestimmt werden. Das Konzept der mehrjährigen Finanzplanung kann sachgerecht nur im Sinne koordinierter mittelfristiger Finanzpläne der einzelnen Gebietskörperschaften interpretiert werden.

Bei der zahlenmäßigen Abgrenzung des Ausgabenbedarfs der bundesstaatlichen Ebenen sind im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung die koordinierten Eckdaten von Bund, Ländern und Gemeinden auf der Basis eines gemeinsamen gesamtwirtschaftlichen Rahmens zu Grunde zu legen. Die Koordinierung der Eckdaten für die Haushalts- und Finanzpläne von Bund und Ländern einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbänden erfolgt durch den Finanzplanungsrat.

Die Koordinierung der finanzwirtschaftlichen Eckdaten für die Haushalts- und Finanzpläne von Bund und Ländern ein-

schließlich Gemeinden und Gemeindeverbänden besteht darin, dass möglichst zeitnah, zukunftsgerichtet und realistisch, ökonomische und politische Entwicklungen aufnehmend, ein Rahmen geschaffen wird, an dem sich die Gebietskörperschaften bei der Ermittlung des Umfangs der Ausgaben im Sinne der mehrjährigen Finanzplanung orientieren. Dies beinhaltet bei Bedarf auch aktualisierte Schätzungen z. B. über die finanziellen Auswirkungen rechtlicher Änderungen oder bei fehlender Datengrundlage hinsichtlich der Haushalts- und Finanzplanungen einzelner Gebietskörperschaften, insbesondere auf der Gemeindeebene. Im Finanzplanungsrat werden Entwürfe einer Finanzprojektion erörtert mit dem Ziel, sich über die Grundlinien für die Gestaltung der öffentlichen Haushalte zu verständigen. Auf der Grundlage gemeinsam erarbeiteter Vorstellungen über die künftige finanzwirtschaftliche Entwicklung gibt der Finanzplanungsrat Empfehlungen zur Koordinierung der öffentlichen Haushalte und Finanzplanungen.

Die mittelfristigen Finanzpläne der einzelnen Gebietskörperschaften können für die Feststellung des jeweiligen Umfangs der notwendigen Ausgaben jeder Haushaltsebene nur dann ein Maßstab im Sinne der Grundsätze der §§ 1 und 2 sein, wenn sie im dargelegten Sinne hinreichend koordiniert sind. Dabei wird ein Grundkonsens über die Prioritäten in der öffentlichen Aufgabenerfüllung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen vorausgesetzt. Bereits hier wird grundsätzlich eine disziplinierende Wirkung auf die Gebietskörperschaften ausgeübt, was sich auch durch die positiven Erfahrungen der Vergangenheit belegen lässt.

Zu Absatz 2

Durch die gemeinsam anerkannten, politisch verbindlichen und auf diese Weise näher konkretisierten Empfehlungen des Finanzplanungsrates wird insgesamt dem Erfordernis Rechnung getragen, den staatlichen Ebenen für die Haushalts- und Finanzpläne in Ansehung der Verteilung der verfügbaren Steuereinnahmen eine Grenze des Finanzierbaren vorzugeben. Die im Finanzplanungsrat beschlossenen Empfehlungen, unterstützt durch weitere Elemente der Koordinierung in diesem Gremium, schaffen politische Vorgaben, die als Grenze des Finanzierbaren auch Grundlage für die Berechnung der notwendigen Ausgaben bilden und die Anreize für eine sparsame Mittelverwendung bei den öffentlichen Haushalten setzen.

Die mehrjährige Finanzplanung ist über das Instrument der Empfehlungen des Finanzplanungsrates in Konkretisierung des § 51 HGrG durch die dort vorgegebene Grenze des Finanzierbaren für die Haushalts- und Finanzpläne der staatlichen Ebenen zugleich geeignet, im Sinne des Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG eine übermäßige Belastung der Steuerpflichtigen zu vermeiden, indem die Beteiligten auf Verhandlungen untereinander verwiesen werden und insoweit eine gegenseitige Verweisung auf mögliche Steuererhöhungen ausgeschlossen wird.

Mit Blick auf das Gebot zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sind bei der Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer durch die mehrjährige Finanzplanung die Belange der finanzschwachen Länder aufgrund der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Länder grundsätzlich berücksichtigt. Artikel 106 Abs. 3 GG stellt nach seiner Funktion, die Steuern auf den Bund und die Ländergesamtheit zu verteilen, ausschließlich auf die Ländergesamtheit ab. Deshalb kann im Rahmen der Steuerzuteilung nach Artikel 106 GG grundsätzlich nur die Leistungsfähigkeit der Ländergesamtheit, nicht die einzelner Länder, mit der des Bundes verglichen werden. Das Verhältnis der Länder untereinander ist dem Grunde nach Sache des horizontalen Finanzausgleichs nach Artikel 107 GG, der in Bezug auf leistungsschwache Länder durch Bundesergänzungszuweisungen ergänzt werden kann. Soweit aufgrund einer besonderen Finanzsituation einzelner Länder die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesstaat gefährdet ist, wird dies im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern beim Ausgleich der Deckungsbedürfnisse insoweit berücksichtigt, als diese Problematik im Rahmen der Koordinierung durch die mehrjährige Finanzplanung thematisiert wird und wegen ihrer Berücksichtigung in den Haushalts- und Finanzplänen in die Deckungsquotenberechnungen eingeht.

Einer weitergehenden Koordinierung der Finanzpläne durch den Finanzplanungsrat steht entgegen, dass der Bund und die Länder nach Artikel 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind und die vom Finanzplanungsrat gegebenen Empfehlungen – ungeachtet ihrer politischen Verbindlichkeit – keine rechtliche Bindungswirkung für Parlamente und Regierungen der einzelnen föderativen Ebenen haben können, wiewohl die Beschlüsse des Finanzplanungsrates grundsätzlich einstimmig zu verabschieden sind.

Zu Absatz 3

In Absatz 3 ist – vereinbar mit § 51 HGrG – in Form einer Gewährleistungsbestimmung ein weiteres disziplinierend wirkendes Element der Koordinierung für die Haushalts- und Finanzpläne von Bund, Ländern und Gemeinden geregelt. Insbesondere wegen des in Artikel 106 GG angelegten Gebots der Disziplinierung der Verschuldungspolitik der Gebietskörperschaften ist bei der Bestimmung des Umfangs der Ausgaben im Rahmen der Koordinierung durch den Finanzplanungsrat ein allgemeiner Ausgabenpfad als Normwert zu berücksichtigen. Dabei soll der Finanzplanungsrat in seinen Empfehlungen insbesondere sicherstellen, dass durch eine gemeinsame verbindliche Ausgabenlinie die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt und die öffentlichen Haushalte bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgeglichen werden. Die gesamtstaatlichen finanzpolitischen Zielsetzungen stellen eine besondere Anforderung an die innerstaatliche Koordinierung der innerstaatlichen Haushalte dar, denen mit den Empfehlungen des Finanzplanungsrates Rechnung getragen wird.

Der Bund sieht vor, spätestens im Jahr 2006 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung vorzulegen. Auch einige Länder sehen eine Selbstbindung des Haushaltsgesetzgebers mit dem Ziel eines Haushaltsausgleichs zu einem bestimmten Zeitpunkt vor. Die Selbstverpflichtung zum zeitlich bestimmten Haushaltsausgleich sollte für den Bund und alle Länder gelten, allerdings liegt es in der Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften, den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem der Haushaltsausgleich erreicht werden soll. Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates sind unter

Wahrung der Autonomie von Bund und Ländern geeignet, den Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung beim Bund und allen Ländern sicherzustellen und damit auch die Einhaltung der Defizitbestimmungen des Maastricht-Vertrages umzusetzen.

Zu § 6 (Voraussetzungen der Neufestsetzung)

Zu Absatz 1

Materieller Zweck der Rechtsnorm zur Bestimmung der Voraussetzungen für eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern ist es, wesentliche Veränderungen der Deckungsbedürfnisse durch einen entwicklungsbegleitenden Maßstab im Sinne der Grundsätze des § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 Satz 2 feststellbar zu machen, der finanzwirtschaftlich handhabbar, nachvollziehbar und überprüfbar ist. Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit der Festlegung des Maßstabs für die Neufestsetzung eine geeignete Abgrenzung der Geltungsdauer der Beteiligungsverhältnisse nach Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 GG erforderlich.

Satz 1

Das Abstellen auf die Veränderung der Deckungsquoten als Voraussetzung für eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile bedeutet, dass sich das Verhältnis zwischen den laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt haben muss. Es kommt also nicht darauf an, dass sich allgemein die wirtschaftlichen Verhältnisse in Bund und Ländern gegenüber dem Zeitpunkt der Festlegung des geltenden Verteilungsschlüssels anders entwickelt haben oder erkennbar zu entwickeln beginnen. Eine allgemeine Veränderung der wirtschaftlichen Situation kann nur von Bedeutung sein, insoweit sie sich auf die laufenden Einnahmen bzw. die notwendigen Ausgaben bei Bund oder Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände mit der Folge auswirkt, dass sich im laufenden Wirtschaftsjahr und in den nächstfolgenden Jahren die Deckungsquoten verschieben.

Der Begriff der Wesentlichkeit stellt auf eine tiefergreifende Veränderung der vorherigen Verhältnisse, auf eine offensichtliche, unbestreitbare und nachhaltige Verschiebung der Deckungsquoten ab. Der Unterschied der Entwicklungen beim Bund und bei den Ländern darf nicht nur geringfügig und vorübergehend sein.

Die Verfahrensgrundsätze und die Bemessungsmaßstäbe für die Revision der Beteiligungsverhältnisse nach Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 GG müssen mit den Verteilungsmaßstäben zur Festsetzung der Umsatzsteueranteile im Sinne des Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG identisch sein (vgl. §§ 3 bis 5). Bei der Gegenüberstellung der Deckungsverhältnisse des Bundes und der Länder ist von den Tatsachen auszugehen, die sich seit der letzten Festsetzung verändert haben und die sich in wesentlich veränderten notwendigen Ausgaben und laufenden Einnahmen niederschlagen. Inwieweit die künftige Entwicklung dieser Ausgaben und Einnahmen zu einer weiteren Veränderung der Deckungsverhältnisse führen wird, muss im Rahmen von Vergleichsrechnungen und Schätzungen, soweit diese sich nicht bereits in den Haushalts- und Finanzplänen der Gebietskörperschaften niederschlagen, berücksichtigt werden.

Eine gesetzliche Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer soll fortlaufend bestehen, wenngleich daraus nicht geschlossen werden kann, dass eine zeitliche Befristung der jeweiligen gesetzlichen Regelungen verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Vielmehr ist der Gesetzgeber grundsätzlich verpflichtet, für kontinuierliche gesetzliche Regelungen des Beteiligungsverhältnisses Sorge zu tragen, denn die Stetigkeit der Verfügungsgewalt über die Umsatzsteuer ist Voraussetzung für eine Haushaltsplanung und für den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Um der Forderung nach einer zeitlich lückenlosen Regelung gerecht zu werden, muss sich eine spätere gesetzliche Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer immer an die alte Regelung anschließen und damit auch für die Übergangszeit eine gültige Verteilung vornehmen.

Der Verfassungsauftrag zur kontinuierlichen Verteilung der Umsatzsteuererträge wird damit sachgerecht durch eine unbefristete Regelung erfüllt, wobei beiden Seiten das Recht auf Neuverhandlungen wegen des Verfassungsgebots der Bundestreue grundsätzlich nicht versagt werden kann. Damit wird auch dem Einwand Rechnung getragen, dass bei einer unbefristeten Regelung diejenige bundesstaatliche Ebene, deren Finanzierungsbedürfnisse bei zunächst ausgeglichenem Verhältnis der Deckungsquoten künftig voraussichtlich am stärksten steigen, ein erhebliches finanzielles Risiko bis zur Änderung der bestehenden Umsatzsteuerverteilung zu tragen hätte.

Satz 2

Die Feststellung der sachlichen und zeitlichen Voraussetzungen für eine Neufestsetzung kann sowohl auf dem Wege der regelmäßigen gemeinsamen Überprüfung durch den Bund und die Länder als auch auf Initiative des Bundes oder der Länder erfolgen. Keiner der beiden staatlichen Ebenen kommt hierbei eine Sonderstellung zu.

Zu Absatz 2

Satz 1

Die Rechtsnorm stellt klar, dass die Entscheidung zur Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern in einem geordneten, transparenten Verfahren erfolgen muss.

Die Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer erfolgt durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen des Bundes und der Länder über die sachgerechte Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens und angesichts der haushalts- und finanzwirtschaftlichen Bedeutung der Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer ist für deren Festsetzung bzw. Neufestsetzung ein rationales Verfahren erforderlich, bei dem die Bund/Länder-Verhandlungen sowie das hierauf folgende Gesetzgebungsverfahren auf eine sachliche Grundlage im Sinne des § 1 Abs. 2 gestellt wird.

Dabei ist gewährleistet, dass Bundestag und Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Umsatzsteuerverteilung zum Gegenstand der Beratung und Bewertung machen. Wenn am Ende Bundestag und Bundesrat eine Neuverteilung beschließen, so machen sie sich die Frage der Umsatzsteuerverteilung und ihrer Grundlagen im Gesetzge-

bungsverfahren durch Beratung des Gesetzentwurfs nach eigener politischer und verfassungsrechtlicher Prüfung in der Sache zu Eigen.

Satz 2

Der sachlich erforderlichen Abstimmung zwischen den Beteiligten, die den Grundsätzen des § 1 Abs. 2 Rechnung trägt, müssen notwendigerweise umfangreiche technische Vorbereitungen auf der Arbeitsebene von Bund und Ländern vorausgehen. Dazu ist es geboten, einen Bund/Länder-Arbeitsausschuss der Finanzministerien einzurichten. Aufgabe des Arbeitsausschusses von Bund und Ländern ist es im Besonderen, ausgehend von den jeweiligen aktuellen Haushaltsstrukturen die aktuellen und mittelfristigen Deckungsquoten von Bund und Ländern auf der Basis der Maßstäbe der §§ 3 bis 5 zu ermitteln und die Ansprüche von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen dem Grunde und der Höhe nach vorzuklären.

Im Ausschuss geben sich Bund und Länder gegenseitig Auskunft über die jeweils ermittelten Deckungsquoten, schaffen damit einen Rahmen für die Entscheidung über das anzustrebende Beteiligungsverhältnis und ermöglichen so die verfassungsrechtlich gebotene objektivierte Verständigung zwischen Bund und Ländern. Dabei liegt – im Sinne der Vorgaben des § 1 Abs. 2 – die Rationalität im Verfahren innerhalb der Koordinierung durch die Arbeitsgruppe vor allem darin, dass sowohl ein einheitliches Verfahren (Deckungsquotenberechnung) als auch einheitliche materielle Maßstäbe im Sinne der §§ 3 bis 5 verwendet werden.

Um den Grundsätzen des Maßstäbegesetzes Rechnung zu tragen und die Rolle der Politik nicht bei der Festlegung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern im elastischen Steuerverbund des bundesstaatlichen Systems der Einnahmeverteilung auf die Feststellung einer rechnerischen Vorgabe zu beschränken, bedarf es für die Entscheidung auf politischer Ebene eines gewissen Spielraums. Insofern eröffnen die Vorverhandlungen auf technischer Ebene durch die Aufbereitung etwaiger kontroverser Einzelfragen den gebotenen Ermessensspielraum, innerhalb dessen sich die politische Entscheidung bewegt, die schließlich durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu treffen ist.

Zu Absatz 3

Das Verfahren der gemeinsamen Überprüfung der Deckungsquoten gemäß Absatz 1 Satz 2 sowie die Vorbereitung der Umsatzsteuerverhandlungen durch einen Bund/Länder-Arbeitsausschuss und das hieran anschließende Verfahren zur Abstimmung der Deckungsquoten zwischen Bund und Ländern können in Einzelheiten, insbesondere zu Aufgaben und Zusammensetzung des Bund/Länder-Arbeitsausschusses, in einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen, die mit Zustimmung des Bundesrates erlassen wird, näher geregelt werden.

Zu § 7 (Ergänzungsanteile)

Absatz 1

Artikel 107 Abs. 1 GG bestimmt, was den Ländern als eigene Finanzausstattung zusteht. Dabei wird abweichend von dem in Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 1. Halbsatz GG festgelegten Grundsatz, dass der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer den Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohner zusteht, in Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 2. Halbsatz GG die Möglichkeit eröffnet, durch Bundesgesetz Ergänzungsanteile für die Länder vorzusehen, deren Einnahmen aus den Landessteuern, aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegen. Diese Möglichkeit der Vergabe von Ergänzungsanteilen greift Absatz 1 auf. Dieses Gesetz geht damit davon aus, dass der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes die Vergabe von Ergänzungsanteilen vorsehen wird.

Absatz 2

Die Regelungen des Absatzes 2 konkretisieren die Vergabemöglichkeit. Die Gewährung von Ergänzungsanteilen verkörpert – noch im Rahmen der eigenen Finanzausstattung – die erste Stufe des Ausgleichssystems mit dem in Satz 1 formulierten allgemeinen Ziel, besonders große Unterschiede der Steuereinnahmen im Sinne von Absatz 1 zu vermindern. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, den nachfolgenden Finanzausgleich unter den Ländern in einem erheblichen Ausmaß zu entlasten. Würde der Gesetzgeber auf die Vergabe von Ergänzungsanteilen verzichten, was nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG zulässig wäre, würde sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs erheblich vergrößern und die Inanspruchnahme der finanzstarken Länder entsprechend erhöhen. Eine besondere Bedeutung hat die Zuordnung von Ergänzungsanteilen gegenwärtig für die neuen Länder, die vor Umsatzsteuerverteilung nur etwa 40 v. H. der Steuereinnahmen je Einwohner des Länderdurchschnitts erreichen.

Die näheren Einzelheiten der Vergabemodalitäten werden im Finanzausgleichsgesetz festgelegt. Dabei muss die in Satz 2 festgelegte Voraussetzung, dass durch die Vergabe von Ergänzungsanteilen die Einnahmenreihenfolge der Länder auf dieser Stufe nicht verändert werden darf, erfüllt werden. Eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge liegt bereits dann vor, wenn sich durch die Gewährung von Ergänzungsanteilen die Abstände der Einnahmen je Einwohner zwischen einzelnen Ländern aufheben. Mit dem Verbot der Reihenfolgeveränderung wird insbesondere ein Verteilungsmaßstab, der eine Mindestauffüllgrenze vorsieht, ausgeschlossen.

Ein grundlegendes Erfordernis ist im Rahmen der Vergabe von Ergänzungsanteilen die Regelung, wonach aus Änderungen der Einnahmen im Sinne von Absatz 1 den betreffenden Ländern ein (positiver bzw. negativer) Eigenanteil verbleiben muss (Satz 3).

Zu § 8 (Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten)

Die Vorschriften der §§ 8 bis 11 konkretisieren den Auftrag des Artikel 107 Abs. 2 GG, durch Gesetz sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird, und dabei die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen. Insbesondere sind nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 2 GG die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie

die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen zu bestimmen.

§ 8 beschreibt grundlegende Voraussetzungen für Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten. Der Finanzausgleich unter den Ländern dient dazu, die Ergebnisse der vorangegangenen Steuerverteilung im Wege eines angemessenen Ausgleichs weiter zu korrigieren. Mit dem vom Bundesverfassungsgericht formulierten generellen Ziel einer Annäherung der Finanzkraft wird dem Gesetzgeber für die Regelung der Ausgleichshöhe bereits eine Beschränkung vorgegeben (Satz 1). Eine Annäherung der Finanzkraft schließt jedenfalls eine Nivellierung der Länderfinanzen aus. Bei der näheren Bestimmung der Ausgleichshöhe hat der Gesetzgeber zwei unmittelbar aus der Verfassung hergeleitete Prinzipien heranzuziehen, nämlich die Eigenstaatlichkeit der Länder und die bundesstaatliche Solidarität (Satz 2). Diese Grundsätze muss der Gesetzgeber anhand der Ausgleichsziele gewichten und zum Ausgleich bringen.

Satz 3 definiert die Begriffe ausgleichsberechtigte und ausgleichspflichtige Länder.

Zu § 9 (Finanzkraft)

Absatz 1

Der Begriff der Finanzkraft bezeichnet die Bemessungsgrundlage des Finanzkraftvergleichs. In die Bemessungsgrundlage werden die Einnahmen des jeweiligen Landes einschließlich seiner Gemeinden einbezogen, jedoch nur soweit sie ausgleichserheblich sind (Satz 1). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff der Finanzkraft weit auszulegen und umfasst daher grundsätzlich alle haushaltsmäßig verfügbaren Finanzmittel, wobei der Begriff der Finanzkraft der Länder mit dem der Kommunen übereinstimmend interpretiert wird. Davon ausgehend bestimmt Satz 2, dass Bemessungsgrundlage des Finanzkraftvergleichs grundsätzlich alle Einnahmen von Ländern und Kommunen sind. Die Einnahmen der Kommunen sind deshalb einzubeziehen, weil die Länder hauptverantwortlich für die Finanzausstattung der Kommunen sind. Daher können Finanzkraftunterschiede nur bei einer Gesamtbetrachtung der Einnahmen der Länder und ihrer Kommunen abgebildet werden.

Ausgleichserhebliche Einnahmen sind grundsätzlich alle Steuereinnahmen, aber auch alle sonstigen Einnahmen etwa aus nichtsteuerlichen Abgaben, aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus anderen Ertragszuführungen. Für die Steuern als die aufkommenstärkste Einnahmeart bedeutet dieser Grundsatz, dass alle Landessteuern und die Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern in den Finanzkraftvergleich einzubeziehen sind. Gleiches gilt für alle Gemeindesteuern und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Allerdings können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestimmte Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen der Länder einschließlich ihrer Gemeinden unberücksichtigt bleiben (BVerfGE 101, 158, 223). Nicht ausgleichserheblich sind demnach Einnahmen, deren Volumen zu gering ist, die keine Unterschiede im Pro-Kopf-Aufkommen aufweisen, die eine Gegenleistung für Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden darstellen oder deren Ermittlungsaufwand gegenüber der Ausgleichswirkung unverhältnismäßig hoch wäre (Satz 2).

Daher gehören die insbesondere von den Kommunen erhobenen Gebühren und Beiträge als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben nicht zu den ausgleichserheblichen Einnahmen. Ferner ergibt sich daraus für den Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes beispielsweise die Möglichkeit, die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern wegen zu geringer Volumina im Länderfinanzausgleich unberücksichtigt zu lassen.

Als weitere Ausnahme vom Grundsatz der Ausgleichserheblichkeit aller Einnahmen hat das Bundesverfassungsgericht in Anknüpfung an das Abgrenzungsmerkmal des Entgeltes eine Einnahmeart, die Ausdruck einer Vermögensumschichtung ist, genannt (BVerfGE 72, 330, 410). Ferner hat das Gericht Einnahmen aus Kapitalzinsen, die aus der Art und Weise der Durchführung einer staatlichen Aufgabe unter Einsatz allgemeiner Finanzmittel stammen, von den ausgleichserheblichen Einnahmen ausgenommen (BVerfGE 72, 330, 412 f.). Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und sonstigen Ertragszuführungen können im Rahmen der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers unberücksichtigt bleiben, wenn die Feststellung der Ausgleichsrelevanz weitreichende Umstellungen bisheriger Haushaltsrechnungen erforderlich machen würde (BVerfGE 72, 330, 413).

Der Maßstab der grundsätzlichen Ausgleichserheblichkeit aller Einnahmen bedeutet, dass auch steuerähnliche Einnahmen grundsätzlich einzubeziehen sind. Der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes wird in dem Zusammenhang zu beachten haben, dass das Bundesverfassungsgericht die Ausgleichserheblichkeit der Förderabgaben und der Spielbankabgaben festgestellt hat (BVerfGE 72, 330, 409).

Einer besonderen verfassungsrechtlichen Bewertung bedarf die Frage der Einbeziehung der Einnahmen aus Konzessionsabgaben von Versorgungsunternehmen. Der Gesetzgeber hat zu berücksichtigen, dass nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 zwar die tatsächlich erhobenen Konzessionsabgaben grundsätzlich der Finanzkraft der Kommunen zuzurechnen sind. Das Volumen und die regionale Streuung waren damals und sind heute von erheblichem Ausmaß, so dass insofern eine Berücksichtigung erfolgen müsste. Zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war aber unter den damals gegebenen Umständen nach Auffassung des Gerichts eine Einbeziehung verfassungsrechtlich nicht geboten. Die Gründe, die das Gericht zu dieser Einschätzung bewogen haben, lagen darin, dass seinerzeit für die große Mehrzahl der Kommunen noch keine Möglichkeit einer eigenverantwortlichen Nutzung dieser Einnahmequelle bestand. Erst wenn die daraus resultierenden Verzerrungen egalisiert sind und die Konzessionsabgaben weiterhin in den Ländern unterschiedlich anfallen, sind sie nach Auffassung des Gerichts in die gemeindliche Finanzkraft einzubeziehen. Tatsächlich sind die rechtlichen Verzerrungen nach Inkrafttreten der Konzessionsabgabenverordnung vom 9. Januar 1992 so gut wie beseitigt. Jedoch sind die Ist-Einnahmen aus Konzessionsabgaben das Ergebnis autonomer politischer Entscheidungen, da in der Konzessionsabgabenverordnung lediglich Höchstsätze festgelegt sind und in dem Rahmen Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet und in der Praxis auch genutzt werden. Daher muss der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 86, 148, 225 ff.)

entscheiden, ob und in welcher Weise er eine Einbeziehung vornimmt. Aufgrund der Besonderheiten der Konzessionsabgaben verfügt er über einen weiten Gestaltungsspielraum.

Absatz 2

Diese Vorschrift bestimmt, dass die nach Absatz 1 festgestellten ausgleichserheblichen Einnahmen in voller Höhe in die Bemessungsgrundlage einzustellen sind. Dieser Maßstab gilt ausnahmslos mit der Folge, dass der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes eine Reduzierung der zu berücksichtigenden kommunalen Einnahmen nicht mehr vornehmen kann.

Das oberste Ziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – eine aufgabengerechte Verteilung des Finanzaufkommens – kann nur erreicht werden, wenn das gesamte tatsächlich vorhandene Finanzaufkommen in die Verteilung einfließt. Dazu gehören auch alle Einnahmen der Kommunen, ebenso wie bei der aufgabengerechten Finanzausstattung der Länder auch die Aufgaben der Kommunen Berücksichtigung finden. Nur aus besonderen Gründen könnten daher nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 86, 148, 220) im Rahmen des verbleibenden Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers kommunale Einnahmen von dem Finanzkraftvergleich ausgeschlossen werden. Dies gilt umso mehr, als das Solidarprinzip einer möglichen Schmälerung der Bemessungsgrundlage der Finanzkraft grundsätzlich entgegensteht.

Eine andere Beurteilung ergibt sich auch nicht aufgrund der mit der Grundgesetzänderung vom 27. Oktober 1994 erfolgten Anerkennung der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen und der späteren Begründung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs der Gemeinden auf Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer, auf die das Bundesverfassungsgericht ohne weitere Konkretisierung hingewiesen hat (BVerfGE 101, 158, 230). Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers stellt die Neuregelung des Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG keine konstitutive Neuerung dar und verändert somit nicht die grundsätzliche finanzwirtschaftliche Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern (Bundestagsdrucksache 12/6633 S. 7). Mit Blick auf die Zusammenhänge der Ergänzung in Artikel 28 Abs. 2 GG mit der Finanzverfassung hat die Gemeinsame Verfassungskommission einvernehmlich festgestellt, dass die finanzverfassungsrechtlichen Verteilungen dadurch nicht verändert werden sollen (Bericht vom 5. November 1993, Bundestagsdrucksache 12/6000 S. 48). Somit kann Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG nicht herangezogen werden, um eine vollständige Einbeziehung der Kommunaleinnahmen in den Finanzkraftvergleich in Zweifel zu ziehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148, 219 ff., 231 ff.) den Grundsatz der vollen Einbeziehung der ausgleichserheblichen Einnahmen hervorgehoben und eine Abweichung von diesem Grundsatz nur ausnahmsweise und mit besonderer Begründung zugelassen. Eine solche Ausnahme hat das Gericht damals bei der im geltenden Finanzausgleichsgesetz geregelten hälftigen Einbeziehung der kommunalen Einnahmen hingenommen, und zwar als pauschale Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs im Sinne von Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG. Sofern die aufgrund des Prüfauftrages des Bundesverfassungsgerichts – zur pauschalen Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs bei der Einkommensteuer – erforderlichen Untersuchungen geeignete Indikatoren zur Bestimmung kommunaler Bedarfsunterschiede ergeben, entfällt diese Möglichkeit des pauschalen Bedarfsansatzes bei der Bestimmung der Finanzkraft.

Zu § 10 (Vergleichbarkeit der Finanzkraft und Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs)

Absatz 1

Die Vergleichbarkeit der Finanzkraft der Länder und ihrer Kommunen ist Voraussetzung für einen angemessenen Ausgleich im Sinne von Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG, um das Verteilungsziel einer angemessenen Finanzausstattung bei jedem einzelnen Land mit jeweils individueller Größe und selbstständig festzusetzendem Haushaltsvolumen verwirklichen zu können. Geeigneter Vergleichsmaßstab für die Fähigkeit der Länder, ihre Aufgaben zu erfüllen, ist die Einwohnerzahl (BVerfGE 86, 148, 238 f.). Zwar kommt in diesem Maßstab auch der Finanzbedarf zum Ausdruck, dies allerdings nur in abstraktem Sinne. Satz 1 bestimmt daher, dass als abstraktes Bedarfskriterium die jeweilige Einwohnerzahl eines Landes zugrunde zu legen ist.

Aus Satz 2 ergibt sich, dass der Einwohnermaßstab modifiziert werden kann, und zwar dann, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden einen abstrakten Mehrbedarf begründen. Dieser Maßstab greift die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf, wonach im Rahmen der Vergleichbarmachung des Finanzaufkommens eine Modifizierung des Einwohnermaßstabes gerechtfertigt ist, wenn die Angemessenheit dieses Kriteriums aus unverfügbar vorgegebener struktureller Eigenart von Ländern entfällt (BVerfGE 86, 148, 239).

Bei der Begründung abstrakter Mehrbedarfe von Ländern und Kommunen kommt nach Satz 3 auch das Gebot der Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Kommunen (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG) zur Anwendung. Ebenso wie auf Länderebene ist Grundlage für die Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs der abstrakte Bedarfsmaßstab der Einwohnerzahl. Mit dessen Anwendung wird ein gleicher Finanzbedarf je Einwohner auch bei der kommunalen Aufgabenerfüllung unterstellt. Damit ist der in allen Ländern gleich große Grundbedarf je Einwohner erfasst. Das Berücksichtigungsgebot des Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG wird deshalb erfüllt, wenn die über den Grundbedarf hinausgehenden Bedarfsunterschiede zusätzlich berücksichtigt werden. Diese Bedarfsunterschiede können wie bei den Ländern auch bei den Kommunen nur auf Faktoren beruhen, die keine Sonderbedarfe begründen, sondern abstrakt und generell bei allen Kommunen auftreten, nur jeweils in unterschiedlichem Ausmaß. Im Rahmen der abstrakten Mehrbedarfe ist also auch ein abstrakter Mehrbedarf der Kommunen einzubeziehen mit der Folge, dass der gesamte Finanzbedarf der Kommunen im Sinne des Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG berücksichtigt ist.

Der Gesetzgeber hat sich damit für eine von Indikatoren abgeleitete Berücksichtigung kommunaler abstrakter Mehrbedarfe entschieden. Dagegen ist ein pauschaler Ansatz von vorneherein nicht möglich, da dieser mit den zu erfassenden

Bedarfsunterschieden nicht in Einklang gebracht werden könnte. Insbesondere entfällt damit ein pauschaler Ansatz durch pauschalen Abzug bei einzelnen Steueraufkommen.

Absatz 2

Satz 1 weist daraufhin, dass bei der Berücksichtigung eines abstrakten Mehrbedarfs unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 der föderale Gleichbehandlungsgrundsatz beachtet werden muss. Der Gesetzgeber hat, wenn er einen abstrakten Mehrbedarf zulassen will, zu prüfen, ob ein vergleichbarer abstrakter Mehrbedarf oder mehrere vergleichbare abstrakte Mehrbedarfe begründet werden können. Trifft dies zu, müssen diese anderen abstrakten Mehrbedarfe ebenfalls in den Finanzkraftvergleich einbezogen werden. Sofern der Gesetzgeber diese vergleichbaren abstrakten Mehrbedarfe nicht zulassen will, entfällt auch die Möglichkeit einer Berücksichtigung des ursprünglich für begründet gehaltenen abstrakten Mehrbedarfs. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber für den Fall, dass er mögliche Sonderlasten aus der Erhaltung und Erneuerung von Seehäfen als abstrakten Mehrbedarf berücksichtigen will, aufgegeben zu untersuchen, ob ähnliche Mehrbedarfe existieren, die dann, wie das Gericht hervorhebt, ebenfalls berücksichtigt werden müssten (BVerfGE 101, 158, 229). Im Fall der Seehafenlasten sind sicherlich eine Reihe von Sonderlasten denkbar, die auch einen Bezug zu ihrer geografischen Lage haben und somit den Seehafenlasten mehr oder weniger ähnlich sind. Gleiches dürfte für andere Arten von Sonderlasten gelten. Da somit eine sachgerechte Abgrenzung bestimmter Sonderlasten gegenüber ähnlichen Sonderlasten nahezu unmöglich sein dürfte, ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers des Finanzausgleichsgesetzes infolge des Maßstabes der Gleichbehandlung stark eingeschränkt.

Der föderale Gleichbehandlungsgrundsatz setzt eine Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe bei allen Ländern, bei denen solche objektiv vorhanden sind, voraus. Daher legt Satz 2 fest, dass abstrakte Mehrbedarfe anhand von objektivierbaren Indikatoren zu bestimmen sind. Als Indikatorengruppen kommen insbesondere sozio-ökonomische Indikatoren und Infrastrukturindikatoren in Betracht. Beide Indikatorengruppen zeigen bestimmte, politisch nicht beeinflussbare, d. h. abstrakte strukturelle Merkmale an, die einen abstrakten Mehrbedarf begründen können. Diese Indikatorengruppen stellen den abstrakten Mehrbedarf für die Länderebene und die kommunale Ebene insgesamt dar, da die bundesweit einheitliche Zuordnung des Finanzbedarfs auf Länder oder Kommunen insbesondere aufgrund der länderweise unterschiedlichen Aufgabenzuordnung nicht möglich ist.

Absatz 3

Absatz 3 konkretisiert die in Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 eröffnete Möglichkeit der Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe. Aufgrund der Abgrenzungsprobleme im Rahmen der erforderlichen Gleichbehandlung und unter Zugrundelegung der Ergebnisse der Überprüfung der bisherigen Einwohnerwertungen für Stadtstaaten und Gemeinden gründen sich die Maßstäbe der Vergleichbarkeit der Finanzkraft auf der Annahme, dass abstrakte Mehrbedarfe in zwei Fällen berücksichtigt werden können: Zum einen ist jedenfalls einem abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten Rechnung zu tragen. Dabei geht es um die Vergleichbarkeit der Finanzkraft der Stadtstaaten und der der Flächenländer. Zum anderen kann sich die Notwendigkeit ergeben, auch einen abstrakten Mehrbedarf besonders dünn besiedelter Flächenländer zu berücksichtigen.

Für eine Einbeziehung dieser beiden abstrakten Mehrbedarfe hat das Bundesverfassungsgericht den Weg gewiesen, indem es die Überprüfung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten durch eine Gegenüberstellung von möglichen abstrakten Mehrbedarfen der Stadtstaaten einerseits und dünn besiedelter Flächenländer andererseits und die Überprüfung der Einwohnerwertung der Gemeinden gefordert hat (BVerfGE 101, 158, 230). Das Ergebnis der Untersuchungen wird der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes in die Regelungen über abstrakte Mehrbedarfe einzubinden haben. Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten war bereits Gegenstand eines Gutachtens, das das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 (BVerfG 72, 330, 401) dem Gesetzgeber aufgegeben hatte, und das daraufhin im Auftrag der Bundesregierung vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung erstellt wurde. Nach Vorlage des Gutachtens zur Höhe der Einwohnerwertung hat der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes entschieden, die damaligen Regelungen zur Einwohnerwertung für Stadtstaaten unverändert beizubehalten. Diese Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148, 238 ff.) unter erneutem Hinweis auf die strukturellen Eigenarten der Stadtstaaten als sachgerecht bezeichnet.

Zu § 11 (Ausgleichshöhe)

Absatz 1

Satz 1 nimmt mit der Zielvorgabe einer hinreichenden Annäherung der Finanzkraft eine erste Konkretisierung des angemessenen Ausgleichs vor. Die Zielvorgabe wird in Satz 2 weiter konkretisiert, und zwar anhand der im Rahmen der Bund/Länder-Finanzbeziehungen maßgeblichen Verfassungsprinzipien der Eigenstaatlichkeit der Länder und der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft. Die Möglichkeit der individuellen Ausgestaltung der staatlichen Aufgabenerfüllung einerseits und die solidarische Mitverantwortung der anderen Länder für eben diese Selbstständigkeit und Individualität andererseits müssen so austariert werden, dass nicht etwa die von der Verfassung gewollte originäre Steuerverteilung, die naturgemäß zu Unterschieden in der Leistungsfähigkeit der Länder führen kann, durch die Ergebnisse des eigentlich subsidiären Systems des Länderfinanzausgleichs ersetzt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zielrichtung des Ausgleichs in der Weise präzisiert, dass Finanzkraftunterschiede nur insoweit auszugleichen sind, als diese im Hinblick auf das Solidarprinzip als unangemessen gelten müssen (BVerfGE 72, 330, 386 f.).

Das Gericht zieht im Rahmen dieses weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers eine konkrete Obergrenze des angemessenen Ausgleichs: Danach ist die Balance zwischen beiden Verfassungsgrundsätzen jedenfalls dann gestört, wenn der Länderfinanzausgleich die Leistungsfähigkeit der Geberländer entscheidend schwächen oder zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führen würde. Das Nivellierungsverbot verbietet nach der Rechtsprechung des Gerichts

auch eine Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern, da andernfalls der Finanzausgleich entgegen seinem Ziel der bloßen Annäherung der Finanzkraft Finanzkraftunterschiede aufheben oder ins Gegenteil verkehren würde. Diese vom Gericht entwickelten verfassungskonkretisierenden Grundsätze werden in den Sätzen 3 und 4 aufgegriffen. Dabei wird dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes ein erheblicher Spielraum bei der Gestaltung der Ausgleichsmodalitäten belassen, um eine langfristige Anwendbarkeit der Ausgleichsmaßstäbe zu ermöglichen. Er wird aber zu beachten haben, dass eine unzulässige Nivellierung bzw. Schwächung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur dann erreicht ist, wenn die Finanzkraft eines finanzschwachen Landes auf 100 v. H. der länderdurchschnittlichen Finanzkraft angehoben bzw. die Finanzkraft eines finanzstarken Landes auf 100 v. H. des Durchschnitts abgesenkt wird, sondern bereits dann, wenn die Finanzkraft von finanzschwachen bzw. finanzstarken Ländern zu dicht an den Durchschnitt herangeführt würde.

Absatz 2

Das Ausgleichsniveau des Länderfinanzausgleichs war in der Vergangenheit Gegenstand ständiger politischer Auseinandersetzungen unter den Ländern auf der Grundlage der damaligen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Interessengemäß haben die Geberländer die Autonomie aller Länder hervorgehoben und die Nehmerländer föderale Solidarität eingefordert. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 erhielten alle Diskussionen um eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eine neue Basis. Das Gericht bestätigt den breiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, geht aber insbesondere mit Blick auf das Ausgleichsniveau über seine bisherige Rechtsprechung insofern hinaus, als es nunmehr bei der Gestaltung des Ausgleichssystems auch ausdrücklich die finanzwirtschaftlichen Verhältnisse und finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse herangezogen haben will. Damit wird der Weg gewiesen zu einem höheren Eigenanteil aller Länder bei Veränderungen der Finanzkraft. Um diesem Sachverhalt gerecht zu werden, bestimmt Absatz 2, dass bei Einnahmeveränderungen den betreffenden Ländern ein Eigenanteil verbleibt. Die Konkretisierung dieses (positiven bzw. negativen) Eigenanteils hat das Finanzausgleichsgesetz vorzunehmen.

Die Sicherung eines Eigenanteils bedeutet, dass jeweils bei finanzstarken bzw. finanzschwachen Ländern Veränderungen der Finanzkraft nicht in vollem Umfang abgeschöpft bzw. ausgeglichen werden können. Nicht vereinbar mit der Sicherung eines Eigenanteils ist ein Ausgleichssystem mit Mindestauffüllgrenzen.

Ein angemessener Ausgleich wäre jedoch verfehlt, wenn der Eigenanteil sich in unzumutbarer Weise zulasten der finanzschwachen Länder auswirken würde. Bei der Bewertung der Interessenlage der finanzschwachen Länder darf nicht außer acht gelassen werden, dass nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes die Länder nicht die alleinige Verantwortung für ihre wirtschaftlichen und finanziellen Gegebenheiten tragen. Erfolge und Misserfolge ihrer Politik leisten dazu einen wesentlichen, aber nicht den ausschließlichen Beitrag.

Absatz 3

Absatz 3 schließt Maßstabswechsel und finanziell unerhebliche Randkorrekturen im Sinne der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 101, 158, 232) aus. Das Gericht hat im Zusammenhang mit § 10 Abs. 3 bis 5 des geltenden Finanzausgleichsgesetzes kritisiert, ein mehrfacher Maßstabswechsel genüge mangels Voraussehbarkeit und Überprüfbarkeit der Voraussetzungen für Ausgleichsansprüche und -verbindlichkeiten nicht den Anforderungen des Artikel 107 Abs. 2 Satz 2 GG. Ferner hat das Gericht die zu geringen systemprägenden Auswirkungen dieser Vorschriften beanstandet, da diese finanzwirtschaftlich unerheblich seien und deshalb nur Randkorrekturen darstellten. Solche Korrekturen erfordern gemessen an ihren Auswirkungen ein hohes Maß an Komplexität. Ein Verzicht auf Maßstabswechsel und Randkorrekturen dient auch der vom Gericht geforderten Vereinfachung des Systems.

Zu § 12 (Funktion der Bundesergänzungszuweisungen)

Absatz 1

Die letzte Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ergänzt den vorausgegangenen Länderfinanzausgleich. Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG ermächtigt den Gesetzgeber, für leistungsschwache Länder Ergänzungszuweisungen des Bundes zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs vorzusehen. Insbesondere die Zielrichtung der ergänzenden Deckung bedarf einer Konkretisierung, die dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes den Rahmen für die Einzelheiten der Vergabevoraussetzungen vorgibt. Dabei ist als maßgebliches Verfassungsprinzip wie im Länderfinanzausgleich der Solidaritätsgrundsatz heranzuziehen, hier im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Die aus Satz 1 ersichtliche allgemeine Zielvorgabe des ergänzenden Ausgleichs aufgrund noch änderungsbedürftiger Finanzausstattung einzelner Länder führt zu dem in Satz 2 festgelegten wesentlichen Erfordernis einer Leistungsschwäche. Die Regelung des Satzes 3 schließt aus, dass ausgleichspflichtige Länder leistungsschwach sein können. Satz 4 greift den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatz auf, dass sich die Leistungsschwäche im Sinne des Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG aus einer Relation von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten ergibt (BVerfGE 72, 330, 403).

Absatz 2

Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG ermächtigt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Gesetzgeber, entweder die Finanzkraft leistungsschwacher Länder allgemein anzuheben oder Sonderlasten von Ländern zu berücksichtigen oder beides miteinander zu verbinden. Auch im Rahmen der Maßstabsbildung wird von diesen Möglichkeiten ausgegangen.

Absatz 3

In Absatz 3 werden Maßstäbe zur Konkretisierung des Gesamtvolumens der gewährten Bundesergänzungszuweisungen benannt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begrenzt die ergänzende Funktion der Bundesergänzungszuweisungen deren Volumen im Verhältnis zum Volumen des Länderfinanzausgleichs. In seinem Urteil

vom 11. November 1999 hat das Gericht auf quantitative Fehlentwicklungen hingewiesen und einen Korrekturbedarf des nach geltendem Recht verteilten Volumens der Bundesergänzungszuweisungen festgestellt. Zwar hat das Gericht auch eingeräumt, dass – wenn sich der Gesetzgeber zur Berücksichtigung von Sonderlasten entschließt – die Bundesergänzungszuweisungen insgesamt ein beträchtliches Volumen erreichen können. Das Gericht verweist aber in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die derzeitige Berücksichtigung des Sonderbedarfs der neuen Länder, die als wiedervereinigungsbedingte Ausgleichsregelung lediglich vorübergehend zu rechtfertigen sei. Damit verdeutlicht das Gericht anhand der Ausgleichsergebnisse von 1998 (insgesamt 25,65 Mrd. DM im Verhältnis zu 13,52 Mrd. DM Volumen des Länderfinanzausgleichs), dass Bundesergänzungszuweisungen in einer solchen Größenordnung nur unter den gegenwärtigen Bedingungen und dies auch nur für einen begrenzten Zeitraum zulässig sind.

Die Bundesergänzungszuweisungen haben demnach gegenwärtig eine quantitative Bedeutung erlangt, die mit Blick auf den in der Verfassung verankerten und durch das Bundesverfassungsgericht konkretisierten Zweck der Vergabe künftig nicht aufrechterhalten werden kann. Bereits im Rahmen der Maßstabsbildung ist also der Begrenztheit des Volumens im Sinne der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen. Daher bestimmt Satz 3, dass der Gesamtumfang der Bundesergänzungszuweisungen im Verhältnis zum Volumen des Länderfinanzausgleichs nicht beträchtlich sein darf. In Satz 4 wird festgelegt, dass ein darüber hinausgehendes Gesamtvolumen nur aus besonderen Gründen und nur vorübergehend zulässig ist. Die nähere Ausgestaltung des Gesamtumfangs obliegt dem Finanzausgleichsgesetz.

Zu § 13 (Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen)

Absatz 1

Diese Vorschrift beschreibt Maßstäbe für die Voraussetzung der Leistungsschwäche im Sinne von Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG bei der Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Leistungsschwäche maßgebliche Relation des Finanzaufkommens eines Landes zu seinen Ausgabenlasten kann bei der Vergabe von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in aller Regel danach bestimmt werden, ob das betreffende Land nach Länderfinanzausgleich eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweist (BVerfGE 72, 330, 403). Unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung stellt Satz 1 bei der Definition der Leistungsschwäche darauf ab, ob die Finanzkraft des betreffenden Landes nach Länderfinanzausgleich nach dem Solidarprinzip noch unangemessen im Verhältnis zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft ist. Nach Satz 2 ist Maßstab für eine unangemessene Finanzkraft im Sinne des Satzes 1, dass diese die länderdurchschnittliche Finanzkraft noch deutlich unterschreitet. Dieser deutliche Abstand zum Länderdurchschnitt schließt jedenfalls Zuweisungen an ein Land aus, dessen Finanzkraft bereits nahe dem Länderdurchschnitt liegt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber den weiteren Hinweis an die Hand gegeben, dass vor allem die neuen Länder potenzielle Empfänger solcher Zuweisungen sind, solange deren Finanzkraft so weit vom Länderdurchschnitt entfernt ist, dass eine angemessene Annäherung der Finanzkraft aus den Mitteln der alten Länder nicht möglich ist, ohne dass deren Leistungsfähigkeit entscheidend geschwächt würde (BVerfGE 101, 158, 224).

Absatz 2

Der Maßstab der maximal zulässigen Ausgleichshöhe unterhalb der Nivellierungsgrenze gilt auch für allgemeine Bundesergänzungszuweisungen. Das heißt, dass ausgleichsberechtigte Länder, deren Finanzkraft deutlich unterhalb der länderdurchschnittlichen Finanzkraft liegt und die deshalb allgemeine Bundesergänzungszuweisungen erhalten können, durch die Vergabe nicht die länderdurchschnittliche Finanzkraft erreichen dürfen. Ferner kommt auch hier der Grundsatz des Verbots der Veränderung der Finanzkraftreihenfolge unter allen Ländern zur Anwendung.

Absatz 3

Den Empfängern von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen verbleibt ein Eigenanteil bei Einnahmeveränderungen. Auch auf dieser Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs muss ein (positiver und negativer) Eigenbehalt vorgesehen werden, da nur ein Eigenanteil auf allen Stufen des Ausgleichssystems einen Gesamteigenanteil ermöglicht.

Zu § 14 (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen)

Absatz 1

Die Regelungen des Absatzes 1 bestimmen Maßstäbe für die nach dem föderalen Gleichbehandlungsgrundsatz notwendige Benennung und Begründung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und knüpfen dabei an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an. Die Funktion solcher Zuweisungen als letzte Ausgleichsmöglichkeit im gesamten Ausgleichssystem sowie der lediglich ergänzende Zweck der Bundesergänzungszuweisungen insgesamt machen den Ausnahmecharakter und die Begrenztheit der Berücksichtigung von Sonderbedarfen deutlich. Es gelten daher hohe Begründungsanforderungen (Sätze 1 und 2). Der vom Bundesverfassungsgericht angemahnte quantitative Korrekturbedarf bei den Bundesergänzungszuweisungen ist auch hier zu beachten. Das Gericht kritisiert in seinem Urteil vom 11. November 1999 beispielsweise die Begründung und Bemessung der im gegenwärtigen Ausgleichssystem zulässigen Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich hoher Kosten der politischen Führung.

Aus den Sätzen 3 und 4 ist ersichtlich, welche Sonderlasten jedenfalls nicht der Begründungspflicht genügen würden. Insbesondere müssen die Länder finanzielle Folgen von im Rahmen ihrer Eigenständigkeit getroffenen politischen Entscheidungen selbst tragen und können diese nicht als Sonderlasten geltend machen. Auch sind Sonderbedarfs-Bundesergänzungen nicht dafür gedacht, kurzfristige Notstände zu beheben.

Sicherzustellen ist ferner eine Gleichbehandlung aller Länder, so dass benannte und begründete Sonderlasten bei allen Ländern berücksichtigt werden müssen, die solche Sonderlasten vorweisen können (Satz 5).

Absatz 2

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass Bundesergänzungszuweisungen dem Empfängerland im Regelfall nicht zu einer überdurchschnittlichen Finanzkraft verhelfen dürfen (BVerfGE 72, 330, 404 f.). Für die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen folgt daraus, dass diese nur bei Erfüllung der hohen Benennungs- und Begründungsanforderungen und ausnahmsweise dazu führen dürfen, dass die Finanzkraft des Empfängerlandes die länderdurchschnittliche Finanzkraft vorübergehend übersteigt.

Absatz 3

Diese Regelungen der Sätze 1 bis 3 stellen darauf ab, dass Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach dem föderalen Gleichheitsgrundsatz nur an Länder vergeben werden dürfen, die benannte und begründete Sonderlasten vorweisen können. Dies gilt auch mit Blick auf mögliche Veränderungen der ursprünglich begründeten Sonderlasten. Deshalb kann die Vergabe nur befristet und degressiv ausgestaltet erfolgen. Ferner muss die Vergabe in regelmäßigen Zeitabständen überprüft werden. Einzelheiten regelt das Finanzausgleichsgesetz.

Absatz 4

Absatz 4 regelt die Voraussetzungen, unter denen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Zwecke der Haushaltssanierung eingesetzt werden können. Grundlage ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148 ff.), in der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als ein mögliches Instrument anerkannt wurden, mit dem Ländern geholfen werden kann, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden, aus der sie sich nicht aus eigener Kraft befreien können.

Satz 1 trägt dem vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Erfordernis Rechnung, dass Vorkehrungen zur Vermeidung einer extremen Haushaltsnotlage unverzichtbar sind. Ein Land, das aufgrund des bundesstaatlichen Prinzips des bündischen Einstehens füreinander Hilfe der anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft in Anspruch nehmen will, ist verpflichtet, eine Sonderbelastung der bundesstaatlichen Gemeinschaft nach Maßgabe der eigenen Möglichkeiten zu vermeiden. Erst das Scheitern entsprechender Bemühungen kann als Nachweis dazu dienen, dass sich das Land aus der extremen Haushaltsnotlage nicht selbst befreien kann.

Satz 2 konkretisiert die in Absatz 1 genannte Voraussetzung, dass Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht dazu dienen können, finanziellen Schwächen abzuhelfen, die eine unmittelbare oder voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden (BVerfGE 86, 148, 260). Durch die Regelung wird sichergestellt, dass für den Nachweis einer unverschuldeten, nicht auf eigenen politischen Entscheidungen basierenden extremen Haushaltsnotlage keine Sonderbedarfe angeführt werden, für die das betroffene Land bereits auf anderem Wege, etwa im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben, Strukturhilfefonds oder Beihilfen, besondere Mittel erhalten hat.

Satz 3 ergibt sich aus der Notwendigkeit, dass eine Notlage, die kraft einer Solidaritätspflicht gemeinsam zu beseitigen ist, Anstrengungen und Einschränkungen auf allen Seiten erfordert (BVerfGE 86, 148, 270). Hierdurch begrenzt sich die Pflicht zur finanziellen Beistandsleistung der gebenden Seite. Durch die Aufstellung eines verbindlichen Sanierungsprogramms wird zudem sichergestellt, dass die geleisteten Sanierungshilfen geeignet sind, zur Beseitigung einer bestehenden Haushaltsnotlage beizutragen. Diese Eignung ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 eine unverzichtbare Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Hilfen bei Haushaltsnotlagen (BVerfGE 86, 148, 149).

Satz 4 stellt sicher, dass für den Fall, dass einem Land in einer extremen Haushaltsnotlage mit dem Instrument der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen geholfen wird, die Länder nicht aus der Verpflichtung entlassen sind, die finanziellen Lasten mitzutragen, die sich hieraus ergeben.

Die Verpflichtung der Länder, die finanziellen Lasten auch beim Einsatz von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mitzutragen, ergibt sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992. Das Bundesverfassungsgericht hat die Möglichkeit für Hilfen an Länder in extremer Haushaltsnotlage abgeleitet aus dem Prinzip des bündischen Einstehens füreinander (BVerfGE 86, 148, 264). Konkret bedeutet dies, dass alle anderen Glieder des Bundesstaates verpflichtet sind, einem von einer extremen Haushaltsnotlage betroffenen Bundesland mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung Hilfe zu leisten. Die finanziellen Lasten, die sich aus der Wahrnehmung dieser Pflicht ergeben, haben sowohl Bund als auch Länder zu tragen (BVerfGE 86, 148, 265). Die Verpflichtung, die finanziellen Lasten gemeinsam zu tragen, steht in keinem Zusammenhang dazu, welches jeweilige Instrument benutzt wird, um einem Land in einer extremen Haushaltsnotlage beizustehen. Die Auswahl der Instrumente ist vielmehr dadurch determiniert, dass die bundesstaatliche Gemeinschaft für den Fall, dass einem Land in einer Haushaltsnotlage geholfen werden soll, auf die durch die Finanzverfassung vorgegebenen Instrumente beschränkt ist (BVerfGE 86, 148, 265). Da der Bund aufgrund der Kompetenzaufteilung über die einschlägigen Handlungsinstrumente verfügt, ist er in der Regel auch das Handlungssubjekt zur Umsetzung von Handlungsbedarf im Fall einer extremen Haushaltsnotlage (BVerfGE 86, 148, 265). Die Wahl des Instruments darf aber keinen Einfluss darauf haben, dass die finanziellen Lasten, die sich aus der Wahrnehmung der Pflicht des bündischen Einstehens füreinander ergeben, sowohl der Bund als auch die Länder zu tragen haben. Eine Beteiligung der Länder entsprechend ihrem Ausgabenanteil kann durch eine Umverteilung von Leistungen und Lasten im Bund/Länder-Verhältnis herbeigeführt werden. Der Lastenausgleich kann somit sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ansetzen (BVerfGE 86, 148, 270).

Absatz 5

Für den Gesetzgeber des neu zu schaffenden Finanzausgleichsgesetzes wird – im Anschluss an eine Regelung im geltenden Ausgleichssystem – die Möglichkeit eröffnet, für die neuen Länder und Berlin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf nach

Herstellung der Deutschen Einheit vorzusehen. Die Infrastrukturlücke bemisst sich durch einen Vergleich mit alten Ländern, die in ihrer Struktur den neuen Ländern ähnlich sind. Hierbei dürfen die Leistungen des Bundes nur zum Abbau von Lücken aus einem starken infrastrukturellen Nachholbedarf beitragen. Ziel ist nicht, mit Hilfe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen die Unterschiede in der Infrastrukturausstattung im Bundesgebiet vollständig auszugleichen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 11. November 1999 das gegenwärtige hohe Volumen dieser Zuweisungen hervorgehoben und als nur vorübergehend gerechtfertigt erklärt. Der Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes wird also bei einer Fortsetzung dieser Hilfen auch dem Zweck der Bundesergänzungszuweisungen als abschließendem und nachrangigem Element des Ausgleichssystems Rechnung zu tragen haben. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Feststellung eines solchen starken infrastrukturellen Nachholbedarfs sowie für die Regelung der Frage, in welcher Höhe sich Bund und Länder an dessen Finanzierung zu beteiligen haben, ist das Jahr 2005. Daher stellt der maßstabsbildende Gesetzgeber auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts neu zu schaffenden Finanzausgleichsgesetzes ab.

Mit der Regelung des Absatzes 5 wird für den Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes die Grundlage geschaffen, für die neuen Länder und Berlin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf mit dem bis spätestens zum 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Finanzausgleichsgesetz abschließend zu regeln.

Zu § 15 (Übergangsbestimmung)

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes ist der Gesetzgeber des bis zum 1. Januar 2005 neu zu schaffenden Finanzausgleichsgesetzes verpflichtet, diesem die Maßstäbe dieses Gesetzes zugrunde zu legen. Das geltende Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1993 gilt nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 längstens für die Zeit bis zum 31. Dezember 2004 fort.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 762. Sitzung am 27. April 2001 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Verabschiedung des Maßstäbegesetzes und des neuen Finanzausgleichsgesetzes sowie des Solidarpaktes II noch in der laufenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestages abschließend erfolgen soll. Er begrüßt daher die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens für ein Maßstäbegesetz durch die Bundesregierung.

   Das vorliegende Gesetz hat Maßstäbe zur Weiterentwicklung und zur Präzisierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aufzustellen. Der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes ist Rechnung zu tragen. Der Aufbau Ost muss über das Jahr 2004 hinaus weitergeführt werden.

II. Der Bundesrat stellt fest, dass nach übereinstimmender Ansicht der Länder der Gesetzentwurf der Bundesregierung in der vorliegenden Form nicht zustimmungsfähig ist.

III. Der Bundesrat sieht zu den im Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltenen Bestimmungen zur vertikalen Umsatzsteuerverteilung einhellig grundlegenden Überarbeitungsbedarf. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Punkte:

   - Aus dem Anwendungsbereich des Deckungsquotenprinzips ist nach den Bestimmungen des Grundgesetzes der einem besonderen Lastenverteilungsverhältnis unterliegende Bereich des Familienleistungsausgleichs ausgenommen (2. Regelkreis nach Artikel 106 Abs. 3 Sätze 5 und 6, Abs. 4 Satz 1 2. Halbsatz GG). Die diesbezüglichen Sonderausgleichsregelungen können nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 6 GG unmittelbar im Finanzausgleichsgesetz getroffen werden. Dies ist in § 1 klarzustellen; § 3 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfes ist zu streichen.

   - Die Bestimmung der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben (§ 4 des Entwurfes) schreibt einseitig und sachlich unzutreffend die methodischen Positionen des Bundes bei der Bestimmung der Deckungsquote fest. Für die Konkretisierung der hier anzuwendenden Methode ist eine Verfahrensregelung hinreichend. In der Sache gehen die Länder für den zum Zwecke der Deckungsquotenberechnung herzustellenden umfassenden Vergleich der Belastungssituation von Bund und Ländern von einem methodischen Vorgehen aus, das im Einzelnen durch folgende Grundsätze bestimmt ist:

     – Neben den Haushalten der Gebietskörperschaften sind auch die in einem Haftungsverbund mit diesen Haushalten stehenden Haushalte von Sondervermögen einzubeziehen.

     – In den Haushalten netto veranschlagte Einnahmen und Ausgaben sind brutto zu stellen.

     – Mehrfach veranschlagte Mittel (Zahlungen zwischen Bund und Ländern) sind nur demjenigen Haushalt zuzurechnen, der wirtschaftlich belastet wird.

     – Nicht den laufenden Einnahmen bzw. den notwendigen Ausgaben zuzurechnen sind die besonderen Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahme und Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Aufnahme und Rückzahlung innerer Darlehen, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen).

     – Zu den laufenden Einnahmen rechnen ferner nicht die Veräußerungserlöse sowie Einnahmen, die zur Überwindung einer extremen Haushaltsnotlage bestimmt sind.

     – Schätzansätze sind mit Hilfe einheitlicher Entwicklungsparameter zu harmonisieren.

     – Die mit dem ab dem Jahre 1996 neu geregelten Familienleistungsausgleich zusammenhängenden Finanzvorgänge bilden einen gesonderten Regelkreis; sie sind daher von dem Maßstab zu trennen, der dem Deckungsquotenvergleich zugrunde liegt.

   - Die maßstäbliche Regelung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung ist nicht mit der sachlich hiervon zu trennenden innerstaatlichen Umsetzung der Fiskalkriterien des Maastricht-Vertrages zu verbinden. § 5 Abs. 3 des Entwurfes ist zu streichen.

   - Bei der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse mit dem Ziel ihrer gleichmäßigen Erfüllung sind die unterschiedlichen Ausgangslagen der beiden bundesstaatlichen Ebenen sowie der Umstand zu berücksichtigen, dass die Deckungsquote auf den Durchschnitt der Länder abstellt. Eine rein arithmetische Definition des Deckungsquotenprinzips in Ausfüllung des Begriffs „billiger Ausgleich“ trägt dem nicht Rechnung.

   - Der Finanzplanungsrat ist nach Zusammensetzung und Funktion nicht das geeignete Gremium für die Vorbereitung von Entscheidungen im Deckungsquotenverfahren.

   Die erforderliche Neufassung der §§ 3 bis 6 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung findet sich in gleich lautenden Formulierungen in den nachfolgenden Stellungnahmen (IV.ld), §§ 7 bis 9; IV.2c), Ziffer 6, §§ 3 bis 6).

IV. Der Bundesrat sieht bei den Regelungen zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG) und für den Finanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Abs. 2 GG)

einhellig, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, Überarbeitungsbedarf.

1. Für die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sind dabei folgende Erwägungen maßgeblich:

   a) Das Maßstäbegesetz hat eine verfassungskonforme Gesamtlösung darzustellen, die sowohl die Interessen des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit als auch die Interessen der einzelnen Länder untereinander durch eine sachgerecht differenzierte Einbeziehung einzelner Regelungselemente (auch im Hinblick auf ihre jeweilige Regelungsintensität) ausgewogen berücksichtigt.

      Das zukünftige Maßstäbegesetz hat den Rahmen für einen Finanzausgleich zu setzen, der insbesondere

      - die politische Eigenständigkeit und finanzielle Handlungsfähigkeit, insbesondere eine aufgabengerechte Finanzausstattung, aller Länder sichert,
      - unausgewogene Vor- und Nachteile vermeidet, ohne auf systemfremde Elemente angewiesen zu sein,
      - das Nivellierungsverbot und das Verbot der Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge systemimmanent garantiert,
      - die Transparenz und Rationalität des Ausgleichs erhöht sowie
      - die Präzision hinsichtlich Leistungskraft, Belastungssituation und Ausgleichszielen verbessert.

      Für die horizontale Umsatzsteuerverteilung und den Finanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen sind folgende zentrale Elemente maßgeblich:

      - Die einzelnen Elemente müssen in ihrer verfassungsrechtlichen Funktion und in ihren tatbestandlichen Voraussetzungen näher bestimmt werden.
      - Es müssen insbesondere die Maßstäbe für die zentralen Größen der Finanzkraftmesszahl und der Ausgleichsmesszahl, für die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs sowie für die Berücksichtigung objektiv vorgegebener abstrakter Mehrbedarfe transparent formuliert werden.
      - Es müssen die Leistungsschwäche als tatbestandliche Voraussetzung der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen präzisiert sowie deren Gewährungsgrund und Bemessungsgrundsätze konkretisiert werden.
      - Schließlich bedürfen auch die Grundsätze für die Bemessung der Länderbeiträge zur Tilgung des Fonds „Deutsche Einheit“ einer Regelung im Maßstäbegesetz.

      Die jeweilige Regelungsintensität muss dabei durchgängig von der sachlichen Bedeutung des einzelnen Regelungselementes abhängig gemacht werden. Regelungen, die für die politische Eigenständigkeit und finanzielle Handlungsfähigkeit eines Landes wesentlich sind, sind hinreichend konkret im Maßstäbegesetz selbst zu treffen; sie dürfen nicht dem Finanzausgleichsgesetz vorbehalten bleiben.

   b) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird diesen Anforderungen insbesondere aus folgenden Gründen nicht gerecht:

      - Die Regelungen erlauben in ihrer Gesamtschau keine hinreichend konkrete Beurteilung, ob und inwieweit die teils konkreten, überwiegend aber sehr abstrakten Bestimmungen geeignet sind, bei der Umsetzung in einem künftigen Finanzausgleichsgesetz das Ziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung zu erreichen. Für die politische Eigenständigkeit und finanzielle Handlungsfähigkeit der Länder wesentliche Regelungen werden dem Finanzausgleichsgesetz vorbehalten. Der Gestaltungs- und Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts ist damit nicht hinreichend erfüllt.
      - Der Gesetzentwurf verzichtet insbesondere auf Regelungen, die für eine zielgerichtete und aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder notwendig sind. Konkrete Festlegungen hinsichtlich einzelner Regelungselemente sind nicht in ein ausgewogenes Gesamtkonzept eingebettet.
      - Die Regelungen insbesondere im 5. Abschnitt des Gesetzentwurfes zielen erkennbar auf erhebliche Mittelumschichtungen zu Lasten der Länder. Sie lassen nicht erkennen, dass der Bund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung gerecht wird.
      - Die generelle Befristung bei der Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und die grundsätzliche Festlegung auf eine degressive Ausgestaltung ist verfassungsrechtlich nicht erforderlich und widerspricht der Eigenart der bei den Bundesergänzungszuweisungen zu berücksichtigenden Sonderlasten. Dies gilt insbesondere für die auf den Aufbau Ost bezogenen Bundesergänzungszuweisungen; der Aufbau Ost muss gesamtstaatliche Aufgabe von Bund und Ländern bleiben.

   c) Auf der Grundlage der zu 1a bezeichneten inhaltlichen Anforderungen an ein Maßstäbegesetz ist bei der verfassungskonformen Weiterentwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches u. a. zu berücksichtigen:

- An dem Instrument der Ergänzungsanteile für die steuerkraftschwächsten Länder ist festzuhalten.
- Eine differenziertere und präzisere Berücksichtigung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden hat im Rahmen einer ausgewogenen Gesamtlösung die Gemeindefinanzkraft im Bereich der Gemeinschaftssteuern stärker als bisher einzubeziehen. Der Finanzbedarf der Gemeinden ist sachgerecht zu erfassen. Dabei haben die unter- und überdurchschnittliche Siedlungsdichte der Raumordnungsregionen und die normierten Sozialhilfelasten als objektive abstrakte Bedarfsfaktoren einzufließen.
- Der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten ist durch eine unveränderte Einwohnerwertung Rechnung zu tragen.
- Die Berücksichtigung abstrakter Sonderbelastungen einzelner Länder (Hafenlasten) im Finanzausgleich ist zuzulassen.
- Die Tarifstruktur hat neben den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts die besondere Solidarität mit den finanzschwächsten Ländern zu gewährleisten und die Leistungsfähigkeit der Geberländer zu berücksichtigen.
- An allgemein finanzkraftstärkenden Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder ist festzuhalten. Zum Ausgleich von Sonderlasten sind auch weiterhin Bundesergänzungszuweisungen mit Blick auf teilungsbedingte Belastungen der ostdeutschen Länder, Belastungen kleiner Länder durch besondere Kosten politischer Führung und für Länder mit Belastungen durch extreme Haushaltsnotlagen vorzusehen.
- Eine verfassungskonforme Neuregelung des Länderbeitrages an der Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ ist maßstäblich vorzuprägen.

d) Die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sind daher der Auffassung, dass das Maßstäbegesetz wie folgt zu fassen ist; sie bitten die Bundesregierung, diese Formulierungen im weiteren Verfahren zugrunde zu legen.

Erster Teil: Allgemeine Vorschriften und Maßstäbe; Begriffsbestimmungen

§ 1

Gegenstand des Gesetzes

(1) Dieses Gesetz konkretisiert und ergänzt das Grundgesetz durch Maßstäbe für die bundesgesetzliche Ausgestaltung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1, 1. Halbsatz GG), die Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz GG), die Voraussetzungen für Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten sowie deren Höhe (Artikel 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG) sowie die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG).

(2) Das Gesetz regelt weiterhin die Grundsätze für die Verteilung des Länderbeitrages an der Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“.

§ 2

Aufgabe der Steuerverteilung und des Finanzausgleiches

(1) Aufgabe des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems ist es, Bund und allen Ländern eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu gewährleisten, Voraussetzungen zur Herstellung und Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu schaffen und die Voraussehbarkeit und Planbarkeit der autonomen Haushaltswirtschaft für den Bund und jedes Land sicherzustellen.

(2) Zur Erreichung der Ziele nach Absatz 1 sind insbesondere zu berücksichtigen, zu bewerten und gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen

1. die politische Eigenständigkeit und finanzielle Handlungsfähigkeit aller Länder,
2. die Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder,
3. die föderale Ausgewogenheit der Interessen von ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Ländern,
4. die Überwindung der Folgen der deutschen Teilung unter Sicherung stabiler Grundlagen für eine Fortsetzung des Aufbaues Ost,
5. die flexible und dynamische Anpassung der Finanzausstattung aller Länder an Änderungen der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse,
6. die präzise Erfassung von Leistungskraft und Belastungssituation unter zielgerichteter Regelung anerkannter Ausgleichsbedürfnisse,
7. die Gebote der Klarheit, Widerspruchsfreiheit und Nachvollziehbarkeit.

§ 3

Einwohnerzahlen

(1) Für die Berechnung des Finanzausgleichs sind Finanzkraft und Finanzbedarf zwischen den Ländern durch einwohnerbezogene Werte vergleichbar zu machen.

(2) Grundsätzlich ist die Zahl der Einwohner zugrunde zu legen. Bei strukturell vorgegebenen Unterschieden zwischen den Ländern sowie zur Berücksichtigung des abstrakten Finanzbedarfs der Gemeinden sind die Einwohnerzahlen zu modifizieren (Einwohnerwertungen).

§ 4

Grundsätze für die Bestimmung der Einnahmen

(1) Die Bestimmungen zu den Einnahmen, die für die Steuerverteilung und den Finanzausgleich zu berücksichtigen sind, haben sicherzustellen, dass die finanzielle Leistungskraft des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Gemeinden (Gemeindeverbände) umfassend und möglichst realitätsgerecht abgebildet wird.

(2) Bei der Bestimmung der Einnahmen für den Vergleich der Steuer- und Finanzkraft der Länder bleiben unberücksichtigt

1. Gebühren und andere entgeltähnliche Abgaben, die Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden (Gemeindeverbände) ausgleichen, ferner Einnahmen, die Gegenleistungen für Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden (Gemeindeverbände) sind;
2. Einnahmen, die nach der absoluten Höhe ihres Aufkommens oder nach den Unterschieden im Pro-Kopf-Aufkommen der Länder nicht ausgleichserheblich sind;
3. Einnahmen, deren sachgerechte Ermittlung einen im Vergleich zur vorhersehbaren Ausgleichswirkung unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordert oder deren sachgerechte bundeseinheitliche Erfassung nicht möglich ist.

§ 5

Einnahmen der Länder

(1) Für die Ermittlung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen bei der Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer nach dem Dritten Teil dieses Gesetzes gelten als Einnahmen des Landes aus Steuern die im Ausgleichsjahr zugeflossenen Einnahmen

1. aus dem Landesanteil an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer;
2. aus dem anzurechnenden Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage;
3. aus den Landessteuern nach Artikel 106 Abs. 2 GG nach näherer Bestimmung durch das Finanzausgleichsgesetz.

(2) Für die Ermittlung der Finanzkraft beim Finanzausgleich unter den Ländern nach dem Vierten Teil dieses Gesetzes und bei der Bestimmung der Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder nach § 20 gelten als Einnahmen des Landes die im Ausgleichsjahr zugeflossenen Einnahmen

1. aus den Steuern nach Absatz 1;
2. aus dem festgestellten Anteil an der Umsatzsteuer;
3. aus dem Aufkommen der Förderabgabe nach § 31 des Bundesberggesetzes.

Das Finanzausgleichsgesetz sieht nach Maßgabe des § 4 die Einbeziehung weiterer Einnahmen vor.

§ 6

Einnahmen der Gemeinden

(1) Für die Ermittlung der Finanzkraft beim Finanzausgleich unter den Ländern nach dem Vierten Teil dieses Gesetzes und bei der Bestimmung der Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder nach § 20 gelten als Einnahmen der Gemeinden eines Landes

1. die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer im Ausgleichsjahr;
2. die Einnahmen aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, vermindert um die im Ausgleichsjahr angerechnete Gewerbesteuerumlage. Bei ihrer Einbeziehung sind die Hebesatzrechte der Gemeinden durch eine sachgerechte Normierung zu berücksichtigen. Über den Ansatz der Steuerkraftzahlen zur Bestimmung der normierten Steuerkraft entscheidet das Finanzausgleichsgesetz.

Das Finanzausgleichsgesetz sieht nach Maßgabe des § 4 die Einbeziehung weiterer Einnahmen der Gemeinden vor.

(2) Die in Absatz 1 genannten Einnahmen sind nach Maßgabe von § 15 Abs. 3 in die Finanzkraft eines Landes einzubeziehen.

Zweiter Teil: Maßstäbe für die vertikale Umsatzsteuerverteilung (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1, 1. Halbsatz GG)

§ 7

Gleichmäßiger Anspruch auf Deckung, Billiger Ausgleich

(1) Im Regelungsbereich des § 1 Abs. 1 erfolgt die Festsetzung des Anteilsverhältnisses an der Umsatzsteuer auf der Grundlage des Deckungsquotenprinzips im Sinne des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 GG. Die Bestimmungen des Artikels 106 Abs. 3 Sätze 5 und 6 sowie des Artikels 106 Abs. 5a GG bleiben unberührt.

(2) Die Festsetzung hat einen billigen Ausgleich zu gewährleisten. Ein billiger Ausgleich ist dann gegeben, wenn bei der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse mit dem Ziel ihrer gleichmäßigen Erfüllung die unterschiedliche Ausgangslage der beiden bundesstaatlichen Ebenen sowie der Umstand, dass die Deckungsquoten auf den Durchschnitt der Länder abstellen, berücksichtigt werden.

§ 8

Laufende Einnahmen, Notwendige Ausgaben

Grundlage für die Bestimmung der laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben sind die in den nach § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz koordinierten Haushalts- und Finanzplänen des Bundes und der Länder enthaltenen Einnahmen und Ausgaben. Sie sind als Maßstab für die Deckungsquotenberechnung so zu bereinigen, dass insoweit ein umfassender Vergleich der Belastungssituation von Bund und Ländern erreicht wird. Dabei sollen einheitliche methodische Annahmen zur Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben sowie einheitliche Entwicklungsparameter zur Harmonisierung von Schätzansätzen zugrunde gelegt werden. Sofern die Daten, insbesondere für die Gemeinden (Gemeindeverbände) nicht verfügbar sind, sind Schätzungen vorzunehmen.

§ 9

Verfahren

(1) Im Regelungsbereich des § 1 Abs. 1 sind die Umsatzsteueranteile neu festzusetzen, wenn sich die Deckungsquoten von Bund und Ländern wesentlich anders entwickeln. Zur Feststellung, ob sich die Deckungsquoten wesentlich anders entwickeln, erfolgt eine gemeinsame Überprüfung auf Initiative des Bundes oder der Länder.

(2) Die einem Gesetzesbeschluss über eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile vorausgehenden Berechnungen werden zwischen Bund und Ländern abgestimmt. Soweit dabei unterschiedliche Auffassungen der Beteiligten insbesondere zu den in § 8 Sätze 3 und 4 genannten Einzelfragen bestehen, sind diese offen zu legen und in einer die beiderseitigen Standpunkte begründenden Übersicht gegenüberzustellen.

Dritter Teil: Maßstäbe für die Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG)

§ 10

Grundsätze für die Verteilung

(1) Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer wird zu mindestens 75 vom Hundert im Verhältnis der Einwohnerzahlen der Länder und zu höchstens 25 vom Hundert als Ergänzungsanteile nach den Bestimmungen des § 11 verteilt.

(2) Ergänzungsanteile und die Verteilung nach den Einwohnerzahlen sind Teil der Steuerverteilung. Die Ergänzungsanteile bezwecken die Annäherung der originären Steuereinnahmen aller Länder an eine finanzielle Mindestausstattung. Mit den Steuern nach dem Aufkommen nach § 5 Abs. 1 und der Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer steht die eigene Finanzausstattung der Länder fest.

§ 11

Verteilung der Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer

(1) Ergänzungsanteile können Ländern gewährt werden, deren Einnahmen aus den Steuern nach dem Aufkommen nach § 5 Abs. 1 je Einwohner unter 95 vom Hundert des Durchschnitts der Länder liegen. Das Finanzausgleichsgesetz kann unter Beachtung der nach Absatz 2 mindestens zu erreichenden Finanzausstattung einen niedrigeren Vomhundertsatz festlegen.

(2) Das Finanzausgleichsgesetz stellt sicher, dass durch die Gewährung von Ergänzungsanteilen bei allen Ländern eine eigene Finanzausstattung von mindestens 85 vom Hundert der länderdurchschnittlichen Einnahmen aus den Steuern nach dem Aufkommen nach § 5 Absatz 1 erreicht wird; Absatz 3 Satz 2 bleibt unberührt.

(3) Maßstab für die Verteilung der Ergänzungsanteile unter den ergänzungsberechtigten Ländern ist das Verhältnis der Minderbeträge zum Vomhundertsatz nach Absatz 1. Betragen die Ergänzungsanteile insgesamt mehr als ein Viertel des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer, sind sie entsprechend herabzusetzen.

Vierter Teil: Maßstäbe für den Finanzausgleich unter den Ländern (Artikel 107 Abs. 2 Sätze 1 und 2 GG)

§ 12

Ziel des Finanzausgleichs unter den Ländern

Der Finanzausgleich unter den Ländern hat zusammen mit den Bundesergänzungszuweisungen für leistungsschwache Länder nach § 20 sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder unter Beachtung des § 18 angemessen ausgeglichen wird. Angemessen ist ein Ausgleich, der sicherstellt, dass alle Länder fähig sind, ihre Aufgaben wahrzunehmen sowie die daraus entstehenden Ausgaben ohne Beeinträchtigung ihrer Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung zu tragen. Das Ziel der Herstellung und Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist zu beachten.

§ 13

Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern

(1) Der Finanzausgleich unter den Ländern wird durchgeführt, indem nach den folgenden Maßstäben aus Beiträgen der ausgleichspflichtigen Länder (Ausgleichsbeiträge) Zuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder (Ausgleichszuweisungen) geleistet werden.

(2) Das Volumen der Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder wird unter Beachtung des § 18 durch das Volumen der Ausgleichszuweisungen für die ausgleichsberechtigten Länder bestimmt.

§ 14

Maßstab des Ausgleichs; Ausgleichsberechtigung und -verpflichtung

(1) Maßstab des Finanzausgleichs unter den Ländern ist das jeweilige Verhältnis der Finanzkraftmesszahl eines Landes (§ 15) zu seiner Ausgleichsmesszahl (§ 16).

(2) Ausgleichsberechtigt ist jedes Land, dessen Finanzkraftmesszahl seine Ausgleichsmesszahl unterschreitet.

(3) Ausgleichspflichtig ist jedes Land, dessen Finanzkraftmesszahl seine Ausgleichsmesszahl überschreitet.

§ 15

Maßstäbe für die Finanzkraftmesszahl

(1) In die Finanzkraftmesszahl eines Landes gehen die Summe der Einnahmen eines Landes nach § 5 Abs. 2 und die Einnahmen seiner Gemeinden nach § 6 ein.

(2) Zur Abgeltung abstrakter Mehrbedarfe, die einzelne Länder aufgrund vorgegebener, durch eigene Entscheidung nicht veränderbarer, insbesondere geographischer Eigenarten im Interesse aller Länder tragen und deren Umfang und Bedeutung eine Beteiligung aller Länder rechtfertigt, sind im Finanzausgleichsgesetz Abzüge von der Summe der Einnahmen nach Absatz 1 vorzusehen. Ein berücksichtigungsfähiger abstrakter Mehrbedarf liegt nur dann vor, wenn der Haushalt des Landes durch die den Mehrbedarf verursachende Einrichtung im Saldo von Einnahmen und Ausgaben nachweislich belastet wird. Die tatsächlichen Voraussetzungen abstrakter Mehrbedarfe sind durch die betroffenen Länder darzulegen. Über ihre Berücksichtigung entscheidet grundsätzlich das Finanzausgleichsgesetz, das auch die Höhe der Abzüge sowie die im Abstand von acht Jahren vorzunehmende periodische Überprüfung regelt. Abzüge sind insbesondere bei den Ländern vorzunehmen, die abstrakte Mehrbedarfe aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen (Seehafenlasten) tragen. Sofern vergleichbare abstrakte Mehrbedarfe in anderen Ländern nachweisbar sind, sind sie nach Grund und Höhe in angemessener Weise zu berücksichtigen.

(3) Zur angemessenen Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs sowie der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen und der gemeindeautonomen Gestaltungsrechte bei der Steuererhebung sind im Finanzausgleichsgesetz Abschläge von den nach Absatz 1 in die Finanzkraftmesszahl eingehenden gemeindlichen Steuereinnahmen vorzunehmen. Die Anteile der Gemeinden an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer können in vollem Umfange einbezogen und dürfen zu höchstens 10 v. H. außer Ansatz gelassen werden, die normierten Einnahmen der Gemeinden aus der Grundsteuer und Gewerbesteuer bleiben zu 50 v. H. außer Ansatz.

§ 16

Maßstäbe für die Ausgleichsmesszahl

(1) Die Ausgleichsmesszahl eines Landes ist der für die Berechnung des Ausgleichs der Finanzkraft heranzuziehende Vergleichswert. Sie errechnet sich aus der Summe der beiden Messzahlen, die für die Länder und die Gesamtheit der Gemeinden eines Landes getrennt festgestellt werden. Die Messzahlen ergeben sich aus der auszugleichenden Finanzkraft (§ 15) je Einwohner im Bundesdurchschnitt, vervielfacht mit der Einwohnerzahl des Landes.

(2) Bei der Ermittlung der Ausgleichsmesszahlen ist ein abstrakter finanzieller Mehrbedarf einzelner Länder sowie auf kommunaler Ebene zu berücksichtigen. Dies erfolgt durch eine Gewichtung der Einwohnerzahlen des Landes (Einwohnerwertung) nach den Absätzen 3 bis 5.

(3) Bei den Stadtstaaten berücksichtigt die Einwohnerwertung insbesondere die ökonomische und finanzwirtschaftliche strukturelle Andersartigkeit dieser Länder und den ihnen daraus entstehenden abstrakten finanziellen Mehrbedarf im Vergleich zu den Flächenländern. Die Höhe der Einwohnerwertung bemisst sich nach der Finanzausstattung vergleichbarer Großstädte mit vergleichbaren Funktionen in Flächenländern. Dabei ist die Wahrnehmung der Gesamtheit der den Stadtstaaten zugewiesenen Aufgaben zu berücksichtigen. Die Ausgleichsmesszahl der Stadtstaaten ist mit einer Einwohnerwertung von 135 vom Hundert festzusetzen. Das Finanzausgleichsgesetz regelt die im Abstand von acht Jahren vorzunehmende periodische Überprüfung der Höhe der Einwohnerwertung einschließlich des Verfahrens, das ein Zusammenwirken von Bund und Ländern sicherstellt.

(4) Bei den dünn besiedelten Ländern berücksichtigt eine Einwohnerwertung einen abstrakten Mehrbedarf, soweit dieser nicht hinreichend bereits nach Absatz 5 berücksichtigt ist. Die Höhe einer Einwohnerwertung bemisst sich nach dem abstrakten finanziellen Mehrbedarf infolge höherer Kosten der Bereitstellung zentraler öffentlicher Leistungen.

(5) Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden berücksichtigt eine Einwohnerwertung einen generellen Mehrbedarf, der

1. unabhängig von eigenen kommunalen Prioritätsentscheidungen,
2. bei Kommunen generell, d. h. aufgrund ihrer Eigenart als Kommunen,
3. gemeinsam, d. h. bei den Kommunen aller Länder, und
4. in quantitativ unterschiedlicher Ausprägung

entsteht. Hierbei sind insbesondere zu berücksichtigen

1. der strukturell bedingte, aufgrund besonders hoher sowie besonders niedriger Siedlungsdichte bei Gemeinden und Gemeindeverbänden entstehende abstrakte Mehrbedarf; die innerhalb der jeweiligen Landesgrenzen durch Minderbedarfe anderer Gemeinden ausgeglichenen Mehrbedarfe sowie die statistischen Effekte eines zwischen den Ländern unterschiedlichen Stands der Gemeindegebietsreformen sind durch Definition geeigneter teilräumlicher Abgrenzungen auszuscheiden;
2. die aus abweichenden sozio- und wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten erwachsenden, nicht von der Siedlungsdichte abhängigen Unterschiede in den Ausgaben der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt), die den abstrakten Mehrbedarf von Gemeinden und Gemeindeverbänden prägen; die Ausgaben sind in geeigneter Weise zu normieren.

§ 17

Bestimmung der Ausgleichszuweisungen und -beitrage

(1) Die Ausgleichszuweisungen für die ausgleichsberechtigten Länder sind als Vomhundertsätze von den Beträgen zu errechnen, um die ihre Finanzkraftmesszahl ihre Ausgleichsmesszahl unterschreitet (Fehlbeträge). Die Vomhundertsätze sind differenziert so zu bemessen, dass besonders finanzschwache Länder einen verhältnismäßig höheren Ausgleich erhalten; dabei sind Unstetigkeiten beim Übergang zwischen verschiedenen Ausgleichsbereichen zu vermeiden. Das Finanzausgleichsgesetz stellt sicher, dass durch die Ausgleichszuweisungen eine Finanzausstattung jeden ausgleichsberechtigten Landes in Höhe von mindestens 90 v. H., jedoch weniger als 100 v. H. seiner Ausgleichsmesszahl erreicht wird.

(2) Die Ausgleichsbeiträge der ausgleichspflichtigen Länder sind ausgehend von Vomhundertsätzen der Beträge zu errechnen, um die ihre Finanzkraftmesszahl ihre Ausgleichsmesszahl überschreitet (Überschüsse). Die Vomhundertsätze sind differenziert so zu bemessen, dass besonders finanzstarke Länder einen verhältnismäßig höheren Ausgleich leisten; dabei sind Unstetigkeiten beim Übergang zwischen verschiedenen Ausgleichsbereichen zu vermeiden. Soweit die Summe der Ausgleichszuweisungen die Summe der Ausgleichsbeiträge nach Satz 1 überschreitet, erhöhen sich letztere im Verhältnis der nach Satz 1 noch nicht in Ansatz gebrachten Überschüsse. Überschreitet die Summe der Ausgleichsbeiträge nach Satz 1 die Summe der Ausgleichszuweisungen, sind die Ausgleichsbeiträge im Verhältnis der Anteile am Gesamtvolumen proportional zu kürzen.

§ 18

Grenzen des Ausgleichs nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG

(1) Der Finanzausgleich unter den Ländern darf die Finanzkraft aller Länder nicht vereinheitlichen (Nivellierungsverbot) und die vor Durchführung des Ausgleichs bestehende Rangfolge im Verhältnis der Finanzkraftmesszahlen zu den jeweiligen Ausgleichsmesszahlen der Länder nicht umkehren (Verbot der Vertauschung der Finanzkraftrangfolge). Für den Vergleich der Finanzkraft sind die Finanzkraftmesszahl nach § 15 (Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich) sowie die Summe der Finanzkraftmesszahl und der Zuweisungen und Beiträge nach § 17 (Finanzkraftmesszahl nach Länderfinanzausgleich) und die nach § 16 ermittelte Ausgleichsmesszahl maßgeblich.

(2) Die Verpflichtung zur Aufbringung der Ausgleichsbeiträge darf die finanzielle Leistungsfähigkeit der ausgleichspflichtigen Länder nicht entscheidend schwächen.

Fünfter Teil: Maßstäbe für Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG)

§ 19

Grundsätze der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen

(1) Der Bund gewährt aus seinen Mitteln nach Maßgabe der folgenden Vorschriften Zuweisungen für leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Bundesergänzungszuweisungen).

(2) Leistungsschwach sind Länder, deren Finanzaufkommen wegen hoher allgemeiner Aufgabenbelastungen (§ 20) oder wegen besonderer finanzieller Belastungen (Sonderlasten) (§ 21) auch nach Stärkung ihrer Finanzkraft durch Ausgleichszuweisungen nach § 17 Abs. 1 nicht ausreicht, eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu gewährleisten.

§ 20

Allgemeinlast-Bundesergänzungszuweisungen

(1) Der Bund gewährt leistungsschwachen Ländern zur Berücksichtigung hoher allgemeiner Aufgabenbelastungen Zuweisungen zur allgemeinen Stärkung unterdurchschnittlicher Finanzkraft.

(2) Bei der nach § 19 Abs. 2 vorzunehmenden Beurteilung der Leistungsschwäche der Länder im Hinblick auf hohe allgemeine Belastungen sind insbesondere zu berücksichtigen

1. haushaltswirtschaftliche Vorbelastungen, insbesondere Zins- und Versorgungslasten der Länder,
2. Belastungen durch Aufgaben der sozialen Sicherung und Versorgung,
3. die unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Ausgangsbedingungen der Länder.

(3) Bei der Gewährung der Zuweisungen sind die Maßstäbe des Finanzausgleichs unter den Ländern zugrunde zu legen. Die Zuweisungen nach Absatz 1 sind als Vomhundertsatz des Betrages zu bemessen, um den die Finanzkraftmesszahl der leistungsschwachen Länder nach Finanzaus-

gleich die Ausgleichsmesszahl unterschreitet. Die Höhe des Ausgleichs bestimmt das Finanzausgleichsgesetz. Er beträgt mindestens 50 v. H. des Fehlbetrages nach Satz 2. § 18 Abs. 1 gilt für die Gewährung der Zuweisungen nach Absatz 1 entsprechend.

(4) Ergeben sich wesentliche und dauerhafte Veränderungen der Belastungsverhältnisse, sind die Zuweisungen zu überprüfen. Die notwendige Stabilität und Planbarkeit der betroffenen Haushalte sind zu beachten.

§ 21

Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen

(1) Der Bund gewährt leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zum Ausgleich von ihnen zu tragender langfristiger Sonderlasten.

(2) Die tatsächlichen Voraussetzungen einer Sonderlast sind durch die betroffenen Länder darzulegen. Im Finanzausgleich berücksichtigungsfähige Sonderlasten sind insbesondere

1. teilungsbedingte Belastungen ostdeutscher Länder (§ 22),
2. Belastungen kleiner Länder durch besondere Kosten politischer Führung (§ 23),
3. Belastungen durch eine extreme Haushaltsnotlage (§ 24).

(3) Die Höhe der Zuweisungen und ihre Verteilung auf die einzelnen Länder bestimmt das Finanzausgleichsgesetz nach dem Umfang der jeweiligen Sonderlast; es kann einen anteiligen Ausgleich vornehmen und in sachgerechter Weise pauschalieren. § 18 Abs. 1 findet keine Anwendung.

(4) Ergeben sich wesentliche und dauerhafte Veränderungen in der Belastungssituation oder weicht die tatsächliche Entwicklung von den Erwartungen, die der Bestimmung der Zuweisungen im Finanzausgleichsgesetz zugrunde liegen, wesentlich ab, sind die Zuweisungen anzupassen. Die notwendige Stabilität und Planbarkeit der betroffenen Haushalte sind zu beachten. Führt die Absenkung von Zuweisungen für einzelne Länder kurzfristig zu einer erheblichen Minderung ihrer finanziellen Ausstattung, so kann die Anpassung zur Milderung der Übergangsbelastungen schrittweise erfolgen.

§ 22

Teilungsbedingte Sonderlasten

(1) Der Bund gewährt den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau ihrer teilungsbedingten Sonderlasten. Diese umfassen den infrastrukturellen Nachholbedarf als Folge unterlassener Aufbau- und Erneuerungsinvestitionen, den aus der besonderen wirtschaftlichen Strukturschwäche resultierenden Sonderbedarf an Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und die unterproportionale kommunale Finanzkraft dieser Länder, soweit diese nicht nach den Regelungen des 4. Teils dieses Gesetzes ausgeglichen wird. Zur Feststellung der Sonderlast ist der Ausstattungs- und Niveaurückstand der in Satz 1 genannten Länder in der Wirtschaftskraft, der Infrastruktur und der kommunalen Finanzkraft heranzuziehen.

(2) Maßstab zur Bestimmung der Gesamthöhe der Zuweisungen ist der Betrag, der unter Beachtung sonstiger Ausgleichsmittel zur Angleichung der Entwicklungsunterschiede erforderlich ist. Die Zuweisungen sind auf der Grundlage von Einwohnerzahlen auf die in Satz 1 genannten Länder zu verteilen.

(3) Die Zuweisungen nach Absatz 1 sind zum 1. Januar 2005 für einen Zeitraum von zunächst zehn Jahren festzulegen. Unter den Voraussetzungen des § 21 Abs. 4 kann vor Ablauf dieses Zeitraums, erstmals jedoch nach vier Jahren und mit Wirkung für das auf die Anpassung folgende übernächste Ausgleichsjahr, eine Anpassung vorgenommen werden.

§ 23

Sonderlasten kleiner Länder durch besondere Kosten politischer Führung

(1) Der Bund gewährt Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Sonderlasten kleiner Länder mit besonderem Ausgabenbedarf für politische Führung. Die Zuweisungen dienen der Gewährleistung der finanziellen und politischen Eigenständigkeit dieser Länder im Rahmen der bundesstaatlichen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland.

(2) Kleine Länder sind Länder, deren Einwohnerzahl unter dem Durchschnitt aller Länder liegt. Der Ausgabenbedarf für politische Führung umfasst die normierten Ausgaben für staatsleitende Organe. Das Nähere bestimmt das Finanzausgleichsgesetz.

(3) Die Erfüllung der Voraussetzungen und die Höhe der Zuweisungen sind im Abstand von acht Jahren periodisch zu überprüfen.

§ 24

Sonderlasten durch extreme Haushaltsnotlage

(1) Befindet sich ein Land in einer extremen Haushaltsnotlage, aus der es sich nur durch Hilfe der bundesstaatlichen Gemeinschaft befreien kann, so gewährt der Bund Bundesergänzungszuweisungen, soweit diese einen geeigneten und notwendigen Beitrag zur Überwindung der Notlage bilden. Die Zuweisungen dienen der Unterstützung einer zügigen und nachhaltigen Sanierung auf der Grundlage eines durch das betroffene Land zu erstellenden Sanierungsprogramms.

(2) Eine extreme Haushaltsnotlage liegt regelmäßig vor, wenn in einem Land

1. das Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme und öffentlichen Ausgaben (Kreditfinanzierungsquote) das Doppelte des entsprechenden durchschnittlichen Verhältnisses der übrigen Länder überschreitet und
2. das Verhältnis der Zinsausgaben zur Summe aus Steuereinnahmen und den Zuweisungen nach § 17 Abs. 1 und § 20 (Zins-Steuer-Quote) oder zu den öffentlichen Ausgaben (Zins-Ausgaben-Quote) deutlich über dem entsprechenden durchschnittlichen Verhältnis der übrigen Länder liegt.

Maßgeblich sind die Verhältnisse bezogen auf die Summe des Landeshaushalts und der Haushalte der Gemeinden (Gemeindeverbände).

(3) Voraussetzung für die Gewährung der Zuweisungen ist, dass sich das betroffene Land zur Aufstellung und Durchführung eines Sanierungsprogramms verpflichtet und einen angemessenen Eigenbeitrag leistet, der anhand der Entwicklung der Leistungsausgaben (Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben) oder konsumtiven Ausgaben festzustellen ist. Das Nähere, insbesondere die Berichtspflichten und die regelmäßige Prüfung der Haushaltslage des betroffenen Landes, regelt das Finanzausgleichsgesetz.

(4) Maßstab zur Bestimmung der Höhe der Zuweisungen ist die zur zügigen Überwindung der Haushaltsnotlage erforderliche Hilfe. Hierbei sind ein angemessener Eigenbeitrag des betroffenen Landes sowie andere Leistungen, die mit dem Ziel der Unterstützung von Sanierungsbemühungen in das betroffene Land fließen, zu berücksichtigen. Die Zuweisungen sind so festzusetzen, dass sie gemeinsam mit dem Eigenbeitrag des betroffenen Landes und mit den anderen Leistungen die Überwindung der extremen Haushaltsnotlage in einem angemessenen Zeitraum gewährleisten. Die Zuweisungen sind entsprechend zu befristen und grundsätzlich degressiv auszugestalten. Die Verpflichtung zur Hilfe in der Haushaltsnotlage darf die finanzielle Leistungsfähigkeit der bundesstaatlichen Gemeinschaft nicht beeinträchtigen.

Sechster Teil: Maßstäbe für den Vollzug des Finanzausgleichs

§ 25

Vorläufiger Vollzug; Schlussabrechnung

Zur gleichmäßigen Sicherstellung einer geordneten Haushaltswirtschaft werden die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, der Finanzausgleich unter den Ländern und die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen im laufenden Ausgleichsjahr aufgrund vorläufiger Bemessungsgrundlagen vollzogen. Grundlage sind die Meldungen der Länder zum kassenmäßigen Aufkommen. Der vorläufige Vollzug wird laufend im Zusammenhang mit der Abführung des Länderanteils an der Einfuhrumsatzsteuer und über regelmäßig erfolgende Zwischenabrechungen sichergestellt. Nach Ablauf des Ausgleichsjahres erfolgt eine Schlussabrechnung.

Siebter Teil: Maßstäbe für die Verteilung des Länderbeitrags an der Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“

§ 26

Maßstäbe für die Verteilung des Beitrags unter den Ländern

Die Verteilung des Beitrags, den die Länder dem Bund nach § 6 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über den Fonds „Deutsche Einheit“ für dessen Zuschüsse an den Fonds „Deutsche Einheit“ zu leisten haben, bestimmt sich nach Maßgabe der Finanzkraft der Länder nach Länderfinanzausgleich. Hierbei sind die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen zu berücksichtigen, die sich aus der Nichteinbeziehung des Gebietes nach Artikel 3 Einigungsvertrag in einen gemeinsamen bundesstaatlichen Finanzausgleich in den Jahren 1990 bis 1994 sowie aus besonderen Belastungen der Länder dieses Gebietes aus einer im Vergleich zu den anderen Ländern überdurchschnittlich hohen Nettoneuverschuldung dieser Jahre ergeben.

Achter Teil: Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 27

Anpassungspflicht; Änderungen der Maßstäbe

(1) Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG –) ist mit Wirkung ab dem 1. Januar 2005 den Regelungen dieses Gesetzes anzupassen, soweit es ihnen nicht entspricht.

(2) Die Vorschriften dieses Gesetzes können gleichzeitig mit der Verabschiedung oder Änderung des Finanzausgleichsgesetzes aufgehoben, geändert oder ergänzt werden.

§ 28

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2003 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

1. Auftrag des Bundesverfassungsgerichts

Das Gesetz kommt dem Gesetzgebungsauftrag nach, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) zum bundesstaatlichen Finanzausgleich erteilt hat.

1.1 Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil vom 11. November 1999 dahin erkannt, dass die Finanzverfassung keine unmittelbar vollziehbaren Maßstäbe enthält, sondern den Gesetzgeber verpflichtet, „das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen. Der Gesetzgeber muss – unabhängig von wechselnden Ausgleichsbedürfnissen und von konkreten Zuteilungs- und Ausgleichssummen – langfristig anwendbare Maßstäbe bestimmen, aus denen dann die konkreten, in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen abgeleitet werden können.“ (BVerfGE 101, 158 ff., 215). Die Offenheit der verfassungsgesetzlichen Verteilungsregelungen, deren komplexe gegenseitige Zuordnung innerhalb des gestuften finanzausgleichsrechtlichen Normengefüges sowie die erheblichen Unsicherheiten bei der notwendigen Einschätzung gegenwärtiger und zukünftiger wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen gebieten dabei, die verfassungsgesetzliche Ausformung finanzausgleichsrechtlicher Maßstäbe dem Gesetzgeber zuzuweisen.

1.2 Der Gesetzgeber hat in dem Maßstäbegesetz als Teil eines Systems von drei aufeinander aufbauenden Rechtserkenntnisquellen die verfassungsrechtlichen Grundsätze inhaltlich zu verdeutlichen und seine verfassungskonkretisierenden Maßstäbe der Zuteilung und des Ausgleichs tatbestandlich zu benennen, bevor er in dem Finanzausgleichsgesetz aus diesen Maßstäben die konkreten finanzrechtlichen Folgerungen für die jeweilige Ertragshoheit, Zuweisungsbefugnis und Empfangsberechtigung, Ausgleichsberechtigung und Ausgleichsverpflichtung zieht.

Formelle Leitlinien für den Erlass des Maßstäbegesetzes und die Ausformung der Maßstäbe sind dabei:

- Das Maßstäbegesetz muss in seiner ersten Fassung in zeitlichem Abstand vor der Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes an die gefundenen Maßstäbe beschlossen werden. Die formelle Voraussetzung einer Vorherigkeit der Maßstäbe bei erstmaligem Erlass muss einhergehen mit der materiellen Tauglichkeit der gebildeten Maßstäbe, einen aufgabengerechten Finanzausgleich sicherzustellen, und erfordert daher modellhafte Berechnungen zur langfristigen Anwendbarkeit, den strukturellen Wirkungen der gefundenen Maßstäbe und ihrer finanzwirtschaftlichen Praktikabilität.
- Der Gesetzgeber des Maßstäbegesetzes hat im für einfache Bundesgesetze üblichen Verfahren gegenläufige Interessen festzustellen, zu bewerten und auszugleichen. Der Gesetzgeber kommt mit diesem Gesetz der Vorgabe nach, indem er die gegenläufigen Interessen ausgleicht und nicht allein in der Rechtfertigung eines Mehrheitswillens zu Lasten einer Minderheit auf fremde Haushalte zugreift oder Ausgleichsansprüche vereitelt (BVerfGE 101, 158, 219). Dies betrifft jedoch allein die materielle Vereinbarkeit des Maßstäbegesetzes und eines nachfolgenden Finanzausgleichsgesetzes mit dem Grundgesetz und wandelt das Maßstäbegesetz trotz seiner verfassungskonkretisierenden Funktion nicht in ein verfassungsänderndes Gesetz, für das nach Artikel 79 Abs. 1, 2 GG qualifizierte Mehrheiten erforderlich sind, oder in ein einstimmig zu verabschiedendes Gesetz.
- Die Verdeutlichung der Finanzverfassung in zeitgerechten Maßstäben muss in abstrakten Kriterien die konkreten Finanzfolgen so vorformen, dass die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung gesichert und die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen gewährleistet ist. Die gebildeten Maßstäbe müssen einen aufgabengerechten und zugleich angemessenen Finanzausgleich in der Balance zwischen Solidarität und Selbständigkeit hinreichend klar sicherstellen; hierfür wesentliche Fragen dürfen daher nicht dem Finanzausgleichsgesetzgeber vorbehalten werden.

1.3 Das geltende Finanzausgleichsgesetz entspricht diesen neuen, formellen Anforderungen nicht. Es ist daher nur noch als Übergangsrecht anwendbar. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dabei einer abschließenden Würdigung einzelner Regelungen oder des Gesamtsystems des Finanzausgleichsgesetzes ausdrücklich enthalten. Dem Gesetzgeber ist bei der Weiterentwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches aufgegeben, die in das geltende Finanzausgleichsgesetz eingegangenen maßstäblichen Grundsatzentscheidungen auf den Prüfstand zu stellen, zu verdeutlichen und zu konkretisieren; das Urteil verpflichtet ihn nicht, von den Grundstrukturen abzurücken oder die Verteilungswirkungen zu ändern.

2. Konkretisierung und Ergänzung des geltenden Verfassungsrechts

Das Gesetz beschränkt sich auf die im Finanzausgleichsgesetz zu regelnden Bereiche der vertikalen Umsatzsteuerverteilung, soweit diese nicht – wie in Artikel 106 Abs. 3 Sätze 5 und 6, Artikel 106 Abs. 5a GG – hinreichend und verfassungsunmittelbar ohne Bedürfnis nach ergänzender maßstäblicher Ausformung geregelt ist, der horizontalen Umsatzsteuerverteilung (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG) und des Finanzausgleichs (Artikel 107 Abs. 2 GG), für die das Bundesverfassungsgericht wegen der Offenheit der verfassungsgesetzlichen Regelungen eine konkretisierende Maßstabsbildung als notwendig erkannt hat. Das Maßstäbegesetz prägt im Rahmen dieses Regelungsbereiches die Inhalte des Finanzausgleichsgesetzes vor, ist aber nicht umfassende

Grundlage oder „Ermächtigungsnorm“ des Finanzausgleichsgesetzes, das daher auch weitere, maßstäblich nicht vorgeprägte Regelungen enthalten kann und muss.

Das Gesetz erfüllt seine verfassungskonkretisierende und -ergänzende Funktion der Maßstabsbildung im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts. Maßstäbe, die eine Verfassungsänderung voraussetzen, werden daher nicht gebildet.

2.1 Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse

Die Gestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches ist seit jeher Gegenstand kontroverser Diskussionen auch in der Finanzwissenschaft. Die Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse findet bei der in diesem Gesetz vorzunehmenden Maßstabsbildung ihre Grenze dort, wo die Vorschläge und Erwägungen aus der Finanzwissenschaft bei der Modellbildung den Rahmen des geltenden Verfassungsrechts verlassen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein derzeit einflussreicher Theorieansatz allein am Ziel der allokativen Effizienz ausgerichtet ist und infolgedessen Verteilungsziele, wie sie das Grundgesetz etwa mit dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vorgibt, völlig außer Acht lässt.

2.2 Verfassungskonformität des Maßstäbegesetzes

Die Festlegungen des Maßstäbegesetzes müssen mit den allgemeinen Prinzipien für die gesetzliche Steuerverteilung und den gesetzlichen Finanzausgleich im Einklang stehen, auch wenn die verfassungsgesetzlichen Vorgaben selbst keine unmittelbar vollziehbaren Maßstäbe enthalten.

Grundlage des Gesetzes ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die Regelungen des Gesetzes setzen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts um, ohne sich auf eine bloße Wiedergabe der Verfassungsinterpretation zu beschränken. Sie entwickeln anhand dieser Vorgaben die wesentlichen verfassungsrechtlichen Grundsätze eigenständig fort, wo diese Vorgaben einen weitergehenden Ergänzungs- und Konkretisierungsspielraum lassen.

Die Beachtung der Vorgaben der Verfassung und des Bundesverfassungsgerichts schließt maßstäbliche Festlegungen aus, in deren Ausfüllung das Finanzausgleichsgesetz zur Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs auf mit geltendem Verfassungsrecht unvereinbare Elemente zurückgreifen muss oder die einzelnen Stufen des Finanzausgleichsgefüges systemwidrig zusammenführt, auswechselt oder überspringt.

2.3 Bindung an vorgefundene Gliederung des Bundes in Länder

Die Steuerverteilung und – vor allem – der Finanzausgleich hat von der Gliederung des Bundes in die bestehenden Länder auszugehen. Die Maßstabsbildung muss einen Finanzausgleich ermöglichen, der die Existenz und finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit aller Länder in ihrem gegebenen territorialen Bestand nicht zur Disposition stellt.

Die Regelungen der Finanzverfassung sind systematisch von den Bestimmungen des Artikels 29 GG über die Neugliederung zu trennen und ihnen nachgelagert. Dies schließt eine „neugliederungsfördernde“ Ausgestaltung des Finanzausgleiches oder dessen „Regionalisierung“ auch sonst aus. Insbesondere kann die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten als Gliedstaaten „ohne Hinterland“ nicht auf eine außerhalb des bundesstaatliches Finanzausgleiches, bilateral zwischen den Stadtstaaten und den angrenzenden bzw. sie umgebenden Flächenländern zu bewältigende Frage reduziert werden. Diese ist nach Grund und Höhe bei der im Gesetz vorgesehenen Einwohnerwertung der Stadtstaaten zu berücksichtigen.

Eine weitere Folge der Orientierung der Maßstabsbildung an dem verfassungsrechtlich vorgegebenen territorialen Bestand der Länder ergibt sich aus der Berücksichtigung eines Sonderbedarfs für die Kosten der politischen Führung solcher Länder. Die Eigenstaatlichkeit der Länder und ihre Mitwirkung auch an der Staatswillensbildung auf Bundesebene bringen es mit sich, dass diese Kosten für Länder mit geringer Einwohnerzahl überdurchschnittlich hoch sind. Die Gliederung des Bundes in Länder ist gesamtstaatlich vorgegeben; dieser Sonderlast der kleinen Länder ist daher durch Bundesergänzungszuweisungen Rechnung zu tragen.

2.4 Grundlage ist bestehende Aufgabenverteilung/ Lastenverteilungsgrundsätze

Das Gesetz zielt darauf, zur Stärkung der Ordnungsfunktion der Finanzverfassung innerhalb des durch die Verfassung vorgegebenen, der Finanzverfassung vorgelagerten Rahmens der Regelungen der Aufgaben- und Ausgabenverteilung eine sachgerechte Balance zwischen Eigenstaatlichkeit der Länder und Solidarität der bundesstaatlichen Gemeinschaft zu ermöglichen. Dazu muss die Maßstabsbildung zur Sicherung der aufgabengerechten Finanzausstattung den durch die Sachverfassung vorgegebenen Aufgaben- und Ausgabenbestand zugrunde legen. Die Maßstäbe des Finanzausgleichs müssen sich in das geltende Verfassungsrecht einpassen und auf die realen finanzwirtschaftlichen Bedingungen abgestimmt sein. Dies hat Konsequenzen etwa für Vergleichsmaßstäbe und das Ausgleichsniveau, z. B. für Modifikationen, die zur Herstellung angemessener Vergleichbarkeit bei dem abstrakten Maßstab „Einwohnerzahl eines Landes“ etwa für die Stadtstaaten geboten sind.

II. Grundlegende materielle Anforderungen an ein Maßstäbegesetz

1. Grundlegende Ziele des Finanzausgleichssystems

1.1 Aufgabengerechte Finanzausstattung

Bund und Länder müssen am Finanzaufkommen sachgerecht beteiligt und finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen. Durch das Verteilungs- und Ausgleichssystem der Artikel 106, 107 GG sind dauerhaft die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real wird, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Artikel 109 Abs. 1 GG) entfalten und die gemeinsame Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erfüllt werden kann (BVerfGE 86, 148, 264). Die finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes sind Ausdruck der im Bundesstaat bestehenden

Solidargemeinschaft von Bund und Ländern und des bündischen Prinzips des Einstehens füreinander, das zur bundesstaatlichen Ordnung (Artikel 20 Abs. 1 GG) gehört (ebd.).

1.2 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Der Verfassungsgrundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist Voraussetzung für politische Stabilität und soziale Gerechtigkeit. Diese Verfassungsvoraussetzung hat mit der staatlichen Einheit Deutschlands noch an Bedeutung gewonnen. Finanzielle Unterschiede zwischen den Ländern dürfen deren Fähigkeit zur Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse aller Bürgerinnen und Bürger als zentralem Element der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes nicht in Frage stellen. Gewisse Unterschiede in der Finanzausstattung der Länder sind Ausdruck gliedstaatlicher Autonomie. Maßstab bundesstaatlich noch verträglicher finanzieller Ungleichheiten ist aber die Möglichkeit aller Länder, in Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben ihre gliedstaatliche Autonomie real werden zu lassen.

1.3 Föderale Gleichheit und Zielgenauigkeit

Der Finanzausgleich muss die aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder trotz ihrer Unterschiedlichkeit nach Größe, Siedlungsstruktur, Wirtschafts- und Finanzkraft sichern. Die Sicherung von Existenz und realer Handlungsfähigkeit erfordert für einen gerechten Finanzausgleich Differenzierungen, um nicht Ungleiches gleich zu behandeln. Die Vereinfachung des Systems findet hierin ihre Grenze und ist kein Selbstzweck. Besondere Regelungen, die der Herstellung und Wahrung der Vergleichbarkeit trotz unterschiedlicher Ausgangssituation dienen, sind bundesstaatskonform und unter Beachtung des föderalen Gleichbehandlungsgebotes zu begründen und auszugestalten, nicht als vermeintliche Privilegierungen zu reduzieren.

1.4 Realitätsbezug und Anpassungsfähigkeit

Die Maßstäbe müssen entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen, soweit diese ihrerseits auf dem Boden der geltenden Finanzverfassung stehen, die aufgabengerechte Finanzausstattung flexibel und dynamisch durch das System sicherstellen. Die Ausgleichsfolgen haben sich den veränderlichen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen so anzupassen, dass die Stabilität und Planbarkeit der Haushalte zeitnah und realitätsgerecht gewährleistet ist. Die auf langfristige Geltung angelegten Maßstäbe müssen diese Dynamik im System sicherstellen, um nicht Nachsteuerungen aufgrund kurzfristig wechselnder Finanzierungsinteressen oder -bedürfnisse erforderlich zu machen.

1.5 Insbesondere: Fortsetzung des Aufbaues Ost

Die vom Gesetzgeber vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnisse sind nach wie vor geprägt von der Situation in den ostdeutschen Ländern. Auch zehn Jahre nach Vollendung der staatlichen Einheit stellt der Aufholprozess das Ausgleichssystem weiterhin vor besondere Herausforderungen. Trotz der Fortschritte, die beim Aufbau Ost erzielt wurden, beläuft sich das durchschnittliche Steueraufkommen der ostdeutschen Länder vor Umsatzsteuerverteilung auf weniger als die Hälfte des Durchschnitts der Länder; zusätzlich besteht weiterhin ein erheblicher infrastruktureller Nachholbedarf und eine wirtschaftliche Strukturschwäche.

Der Aufbau Ost bleibt gesamtstaatliche Aufgabe von Bund und Ländern. Diese voraussichtlich noch längerfristig fortbestehende Sondersituation verlangt maßstäbliche Vorgaben, welche die dynamische, dauerhafte Bewältigung auch großer Steuerkraft- und Finanzkraftunterschiede, die sich gerade auch bei der kommunalen Steuerkraft zeigen, gewährleisten und den wiedervereinigungsbedingten Sonderlasten und Nachholbedarfen der ostdeutschen Länder in sachgerechter Weise Rechnung trägt.

1.6 Systemgerechte Anreize

Ungeachtet des bislang unbewiesenen Wirkungszusammenhangs zwischen Ausgestaltung des Finanzausgleichs und strukturpolitischen Entscheidungen der Länder setzt das Gesetz den Rahmen für die Berücksichtigung von Anreizelementen im Finanzausgleich. Die Verwirklichung einer anreizorientierten Ausgestaltung hat dabei immer im Einklang zu stehen mit dem übergeordneten Ziel einer aufgabengerechten Finanzausstattung, damit alle Länder faire Wettbewerbsbedingungen behalten.

Eine einseitige Anreizorientierung des Finanzausgleichs wäre weder verfassungsrechtlich zulässig noch sachlich vertretbar. Jede massive Absenkung des Ausgleichsniveaus mit dem Ziel deutlich stärkerer Anreize stünde zumindest langfristig im Widerspruch zum Verfassungsgrundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Auch sachlich sind der Stärkung von Anreizen durch das Auseinanderfallen von Wirtschaftskraft und regionalem Steueraufkommen objektive Grenzen gesetzt. Zudem sind die regional unterschiedlichen Wirkungen bundeseinheitlicher Steuergesetzgebung unvereinbar mit einer Ausgleichskonzeption, die allokationstheoretische Erwägungen einseitig in den Vordergrund stellt.

Im Rahmen einer ausgewogenen Gesamtlösung ermöglicht das Gesetz gleichwohl auf allen Stufen die Schaffung deutlicherer Anreize als im geltenden Recht. Dies betrifft

- die Absenkung sowohl der Auffüllungsgrenze als auch des Auffüllungsgrades bei den Ergänzungsanteilen an der Umsatzsteuer,
- die Absenkung des Ausgleichsgrades über den gesamten Tarifverlauf im Länderfinanzausgleich und die Absenkung des Auffüllungssatzes bei den allgemein finanzkraftstärkenden Bundesergänzungszuweisungen, die über eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ermöglicht werden.

Im Ergebnis lassen diese verschiedenen Elemente Raum für eine Absenkung der garantierten Mindestauffüllung nach Länderfinanzausgleich (bisher 95 v. H. des Durchschnitts der Länder) und durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (bisher 99,5 v. H. des Durchschnitts der Länder). Durch diese maßstäblichen Vorgaben werden das distributionspolitische Ziel des aufgabengerechten Finanzausgleichs und das allokative Ziel der anreizgerechten Ausgestaltung ausgewogen beachtet.

2. Verfassungskonkretisierung durch Maßstäbe

Das Maßstäbegesetz ist Teil des künftigen Systems von drei Rechtserkenntnisquellen des Finanzausgleichsrechts: (1.) Finanzverfassung, (2.) Maßstäbegesetz, (3.) zum 1. Januar 2005 anzupassendes Finanzausgleichsgesetz. Die Finanzverfassung legt die Verteilungs- und Ausgleichsregeln nur in ihren Grundzügen und unter Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen fest. Die Maßstäbe verdeutlichen – nach der Konzeption des Bundesverfassungsgerichts – die grundgesetzlichen Verteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe in ihren wesentlichen Elementen und machen dabei ersichtlich, welche Kriterien der Bestimmung der konkreten Verteilungs- und Ausgleichsfolgen zugrunde zu legen sind.

2.1 Konkretisierungsgrad

Das Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158, 219) enthält zum Konkretisierungsgrad der Maßstäbe nur allgemeine, auslegungsbedürftige Vorgaben; die Funktion des Maßstäbegesetzes als Teil des dreistufigen Systems von Rechtserkenntnisquellen erfordert für die Maßstabsbildung einen Konkretisierungsgrad, der zumindest die wesentlichen Grundentscheidungen für Gestalt und Inhalt des nachfolgenden Finanzausgleichsgesetzes transparent werden lässt.

Eine sehr allgemeine Maßstabsbildung, bei der die Maßstäbe von einem hohem Grad an Abstraktheit gekennzeichnet sind, würde weiterhin die auch dem Gesetzgeber des Maßstäbegesetzes gestellte Aufgabe verfehlen, gegenläufige Interessen nicht nur festzustellen und zu bewerten, sondern auch auszugleichen. Die komplexe gegenseitige Zuordnung der verfassungsgesetzlichen Verteilungsregelungen innerhalb des gestuften finanzausgleichsrechtlichen Normengefüges erfordert, auch die Maßstäbe so konkret zu formulieren, aufeinander zu beziehen und abzustimmen, dass unter Beachtung der durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeformten verfassungsgesetzlichen Vorgaben die Sicherung einer aufgabengerechten Finanzausstattung aller Länder bereits anhand des Maßstäbegesetzes festgestellt und beurteilt werden kann. Nur dies stellt sicher, dass die Maßstäbe ihrerseits den verfassungsgesetzlichen Vorgaben entsprechen. Entscheidungen und Festlegungen, die für die Beurteilung der Tauglichkeit der Maßstäbe, die dem Verteilungs- und Ausgleichssystem gestellten Ziele unter den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen auch erreichen zu können, wesentlich sind, dürfen daher nicht dem Finanzausgleichsgesetz vorbehalten bleiben.

Für einen hierauf abgestellten Konkretisierungsgrad spricht durchgreifend auch die Vorgabe des Verfassungsgerichts, dass mit den im Maßstäbegesetz festzulegenden abstrakten Kriterien für konkrete Finanzfolgen der Gesetzgeber sich selbst und der Öffentlichkeit Rechenschaft geben, die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung sichern und die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Autonomiegrundlagen für den Bund und jedes Land gewährleisten soll. In dem so gesetzten Rahmen ergibt sich aus der zeitlichen und sachlichen Stufenfolge andererseits, dass das Maßstäbegesetz das Finanzausgleichsgesetz nicht in allen Einzelheiten vorwegnehmen darf und dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes hinreichenden Gestaltungsspielraum bei der ergänzenden Gestaltung der konkreten Verteilungs- und Ausgleichsfolgen belassen muss.

Das Gesetz trägt diesen Erfordernissen durch eine ausgewogene Balance klarer, maßstäblicher Vorgaben und für die Bestimmung der konkreten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen hinreichender Ausgestaltungsspielräume für den Finanzausgleichsgesetzgeber Rechnung. In den für die Existenz einzelner Länder und für die Grundlagen des Ausgleichssystems entscheidenden Strukturvorgaben werden dabei die abstrakten Kriterien durch quantifizierte Vorgaben so weit konkretisiert, dass der verfassungsergänzenden und -konkretisierenden Funktion der Maßstäbe entsprochen und ihre Tauglichkeit in den Grundzügen von den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen so konkret überschaut werden kann, dass sie bei ihrer Entscheidungsfindung ihrer demokratischen Verantwortung gerecht werden und die Verfassungskonformität der Maßstabsbildung beurteilen können.

2.2 Anpassungsfähigkeit

Die im Gesetz gefundene Balance zwischen langfristig in die Zukunft gerichteter Abstraktheit der festgelegten Maßstäbe und der dem Finanzausgleichsgesetz vorbehaltenen konkreten Entscheidung über die Gestaltung der Mechanismen zur Bestimmung der aktuellen Verteilungs- und Ausgleichsergebnisse sichert auch die Anpassungsfähigkeit des Systems. Die Maßstäbe dieses Gesetzes sind langfristig angelegt und gelten unabhängig von kurzfristig wechselnden Finanzierungsinteressen. Umsatzsteuerergänzungsanteile, Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten im Länderfinanzausgleich sowie die Allgemeinlastbundesergänzungszuweisungen reagieren dynamisch flexibel und damit zielgenau nach klaren und sachgerechten maßstäblichen Vorgaben auf sich ändernde finanzwirtschaftliche Verhältnisse. Bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind unter Berücksichtigung der Art der berücksichtigten Sonderlast und der im Zeitverlauf erwartbaren Veränderungen differenzierte Regelungen zur periodischen Überprüfung vorgesehen.

2.3 Selbstbindung

Das Bundesverfassungsgericht hat festgelegt, dass sich der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates mit den Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäben selbst binden soll.

Das Gesetz sieht davon ab, diese Selbstbindung durch abstrakte Regelungen über das im verfassungsrechtlichen Schrifttum umstrittene Verhältnis von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz im Detail weiter auszuformen. Das Gesetz beschränkt sich hier auf eine Anpassungsregelung, die im Anschluss an das Bundesverfassungsgericht klarstellt, zu welchem Zeitpunkt der Gesetzgeber ein maßstabsgesetzkonformes Finanzausgleichsgesetz zu erlassen und in Kraft zu setzen hat. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit bei etwaigen künftigen Änderungen des Maßstäbegesetzes wird hier klargestellt, dass der Vorherigkeitsgrundsatz sich allein auf den erstmaligen Erlass eines Finanzausgleichsgesetzes erstreckt und Vorschriften des Maßstäbegesetzes gleichzeitig mit der Verabschiedung oder Änderung des Finanzausgleichsgesetzes aufgehoben, geändert oder ergänzt werden können.

Angesichts des formell gleichen Ranges von Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz, der auch eine Überprüfung des Finanzausgleichsgesetzes am Maßstab des Maßstäbegesetzes ausschließt, umfasst die Erstinterpretationsbefugnis des Gesetzgebers bei der verfassungsgerechten Ausformung finanzausgleichsrechtlicher Maßstäbe auch die nähere Bestimmung der Reichweite der Selbstbindung an die gefundenen Maßstäbe und die Entscheidung über Zeitpunkt und Art ihrer Änderung. Das Demokratieprinzip schließt dabei jenseits der politischen Selbstbindung weitergehende formelle oder materielle Bindungen für eine Fortschreibung der Maßstäbe aus.

III. Zu den einzelnen Regelungskomplexen

Das Gesetz orientiert sich in der Gliederung der besonderen Teile an den grundgesetzlich vorgegebenen vier Stufen des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems, sie prägen auch die Struktur des geltenden Finanzausgleichsgesetzes. Nach der Entscheidungsformel des Urteils vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158) ist die Geltung des derzeitigen Finanzausgleichsgesetzes über den 31. Dezember 2002 hinaus davon abhängig, dass der Gesetzgeber fristgerecht „die nach Maßgabe der Gründe notwendigen“ verfassungskonkretisierenden und verfassungsergänzenden allgemeinen Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und für den Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 106, 107 des Grundgesetzes) bestimmt.

Die **Verpflichtung** des Gesetzgebers zur verfassungsergänzenden und -konkretisierenden gesetzlichen Ausformung der Artikel 106, 107 GG erstreckt sich mithin nur auf solche Bereiche des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems, bei denen die unverzichtbare Ordnungsfunktion der Finanzverfassung nur durch eine maßstabgebende Konkretisierung und Ergänzung offener Tatbestände des Grundgesetzes gewahrt werden kann. Für die grundgesetzlich gesondert geregelten Bereiche der vertikalen Umsatzsteuerverteilung und ihrer Anpassung (Artikel 106 Abs. 3 Sätze 5 und 6, Abs. 4 Satz 1, 2. Halbsatz GG [Ausgleich der Lastenverschiebung aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht]; Artikel 106 Abs. 5a GG [Umsatzsteueranteil Gemeinden]), den besonderen Ausgleich nach Artikel 106 Abs. 4 Sätze 2 und 3 GG oder das allgemeine Zerlegungsrecht (Artikel 107 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 GG) kann dies den Entscheidungsgründen nicht entnommen werden; namentlich folgt aus den verfassungspolitischen Ausführungen des Gerichts zur Notwendigkeit eines 2. Umsatzsteuerregelkreises nach Artikel 106 Abs. 3 Sätze 5 und 6 GG weder ein Auftrag an den Gesetzgeber, insoweit die Verfassung wieder zu ändern, noch eine Bestätigung der Rechtsansicht des Bundes, diese durch Verfassungsänderung in das Grundgesetz aufgenommenen Regelungen hätten keinen eigenständigen normativen Gehalt.

Die **Berechtigung** des Gesetzgebers des Maßstäbegesetzes ist verfassungsrechtlich indes hierauf nicht beschränkt. Er kann weitere Regelungsbereiche (konstitutiv oder deklaratorisch) jedenfalls dann ausformen, soweit sie in einem engen sachlichen Zusammenhang mit den zwingend zu regelnden Bereichen stehen. Das Gesetz macht hiervon lediglich für die Bereiche der Verteilung des Länderbeitrags an der Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Siebter Teil) und für den Vollzug des Finanzausgleichs (Sechster Teil) Gebrauch.

1. Vertikale Umsatzsteuerverteilung (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4, Abs. 4 Satz 1, 1. Halbsatz GG)

Die Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist – aufbauend auf der verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Lastentragungsverteilung im Bundesstaat – darauf angelegt, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben wahrzunehmen, ihnen damit eine hinreichend dauerhafte Grundlage für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu bieten und innerhalb ihres Verantwortungsbereichs eine selbständige Finanzpolitik zu ermöglichen.

Teil der ersten Stufe des Systems der Steuerverteilung im föderativen Staat Bundesrepublik Deutschland ist die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit. Als Folge des Verbundprinzips ist die vertikale Umsatzsteuerverteilung als flexibles Element im System der Verteilung der Ertragshoheit über das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern notwendig, um Verschiebungen im Verhältnis der Aufgabenbelastungen und damit der Finanzierungsbedürfnisse zwischen den staatlichen Ebenen aufgrund politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen auszugleichen. Die Funktion eines „Puffers“ zur Anpassung der Steuerverteilung an die sich zwischen Bund und Ländern verschiebenden Finanzierungsbedürfnisse ist allein der – im Vergleich zu anderen Steuern in geringerem Maße konjunkturabhängigen – Umsatzsteuer zugewiesen.

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der vertikalen Umsatzsteuerverteilung lassen Raum für die politische Entscheidung über die in Zahlen gefassten Zuteilungsfolgen der Finanzverteilung. Die in diesem Gesetz zu konkretisierenden Maßstäbe bilden den Rahmen, innerhalb dessen der Gesetzgeber gegenläufige Interessen feststellt, bewertet und ausgleicht. Die in diesem Rahmen eröffneten Handlungsspielräume und Interpretationsspielräume erlauben dem Gesetzgeber, flexibel auf Veränderungen der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse zu reagieren. Die vertikale Umsatzsteuerverteilung kann somit nicht auf eine mechanische, rein quantitative Verteilung der verfügbaren Finanzmittel beschränkt werden.

Die langfristig angelegten, entwicklungsbegleitenden, gesetzlichen Maßstäbe sollen allerdings verhindern, dass die Regelung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung dem freien Spiel der politischen Kräfte überlassen bleibt. Die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit ist deshalb an die durch Maßstäbe konkretisierten verfassungsrechtlichen Grundsätze des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 GG gebunden.

Regelmäßig anzuwendendes Instrument der vertikalen Umsatzsteuerverteilung und Berechnungsgrundlage zur Bestimmung des gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung ist das gemeinsam von Bund und Ländern herangezogene Deckungsquotenprinzip. Der Ausgleich der Deckungsquoten, die sich als rechnerisches Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben ergeben, liefert ein ge-

meinsames, die Beteiligten bindendes Prinzip zur Bestimmung der Ansprüche von Bund und Ländern. Der Deckungsquotenansatz drückt die umfassend zu verstehende Einnahmen- und Ausgabenorientierung dieser vertikalen Steuerverteilungsstufe aus. Von Verfassungs wegen ausgenommen vom Anwendungsbereich des Deckungsquotenprinzips bleibt der einem besonderen Lastenverteilungsverhältnis unterliegende Bereich des Familienleistungsausgleichs (Artikel 106 Abs. 3 Sätze 5 und 6 sowie Abs. 4 Satz 1, 2. Halbsatz GG).

Aus der Verpflichtung zur Gegenüberstellung der Einnahmen und der Ausgaben von Bund und Ländern auf der ersten Stufe der Steuerverteilung leitet sich ein Auftrag zur Bestimmung des Maßstabs der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben ab.

Abstrakte Messlatte zur Bestimmung der notwendigen Ausgaben ist das öffentliche Interesse. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die in den Haushalts- und Finanzplänen der einzelnen Gebietskörperschaften veranschlagten Ausgaben am Gemeinwohl orientiert und diese insofern bei der Bestimmung der notwendigen Ausgaben maßgeblich sind. Zwar lassen sich aus dieser Norm keine eindeutigen, rationalen und operationalen Kriterien für die Definition der notwendigen Ausgaben ableiten, jedoch ist die Orientierung am Gemeinwohl im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben in den Haushalts- und Finanzplänen der einzelnen Gebietskörperschaften prägend. Seinen Niederschlag findet dies auch im Haushaltsgrundsätzegesetz und in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern, die in einem engen sachlichen Zusammenhang zu Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG stehen. Vor diesem Hintergrund bilden die Haushalts- und Finanzpläne von Bund und Ländern die Grundlage für die Bestimmung des Maßstabs der notwendigen Ausgaben.

Das Bundesverfassungsgericht sieht in der notwendigen Abstimmung der Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder bei der Umsatzsteuerverteilung durch den Gesetzgeber einen „Auftrag zum Wägen und Gewichten der jeweiligen Deckungsbedürfnisse“, der dazu beiträgt, „dass politische Kompromisse in den Grenzen festgelegter Kriterien und Verfahrensregeln gefunden werden“ (BVerfGE 101, 158, 227). Deshalb müssen sich die Verhandlungen zur Umsatzsteuerverteilung – entsprechend den in der Verfassung enthaltenen Regeln – auf zwischen Bund und Ländern abgestimmte quantitative Grundlagen stützen. Hierzu ist eine Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen in einem geordneten transparenten Verfahren erforderlich. Sie versachlicht interessenorientierte Auffassungsunterschiede und ermöglicht so die verfassungsrechtlich gebotene objektivierte Verständigung zwischen Bund und Ländern. Mit der Aufbereitung von Dissenspunkten wird dabei zugleich ein Korridor bestimmt, in dessen Grenzen sich die – im Übrigen nach Maßgabe des vorgegebenen Grundsatzes des billigen Ausgleichs zu suchende – politische Kompromissfindung bewegt.

2. Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG)

Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG löst die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von dem im Übrigen für die Verteilung der Steuereinnahmen unter den Ländern geltenden Grundprinzip des „örtlichen Aufkommens“; die Besonderheiten dieser Steuerart lassen in dem geltenden System eine Verteilung nach der örtlichen Vereinnahmung sinnvoll nicht zu. Dieser Länderanteil ist grundsätzlich nach Maßgabe der Einwohnerzahl zu verteilen; für einen Teil – höchstens ein Viertel des gesamten Länderanteils – können Ergänzungsanteile für die Länder vergeben werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je Einwohner unter dem Länderdurchschnitt liegen. Nach Vergabe der Ergänzungsanteile steht normativ die eigene Finanzausstattung der Länder fest.

Das Gesetz bestimmt als Zweck der Ergänzungsanteile die Annäherung der originären Steuereinnahmen aller Länder an eine finanzielle Mindestausstattung und begrenzt so dem Grunde nach den Gestaltungsspielraum, der dem Gesetzgeber bei der Entscheidung über die Gewährung der Ergänzungsanteile eingeräumt ist. Der unbestimmte Begriff der Mindestausstattung, an welche die Ergänzungsanteile die Steuerausstattung der Länder anzunähern haben, wird durch quantifizierte Angaben zur Zugangsberechtigung und der Gewährung weiter konkretisiert.

3. Finanzausgleich unter den Ländern (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG)

Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG beauftragt den Gesetzgeber, die unterschiedliche Finanzkraft angemessen auszugleichen; dabei sind nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz GG die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen. Die Maßstäbe für den Finanzausgleich zwischen den Ländern bilden ein Kernstück des Gesetzes.

Das Gesetz konkretisiert in einem ersten Schritt die offenen Verfassungsbegriffe des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1, 1. Halbsatz, indem er die Angemessenheit des Ausgleichs bezieht auf die Sicherung einer aufgabengerechten Finanzausstattung aller Länder ohne Beeinträchtigung ihrer Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung; dabei ist das Ziel der Herstellung und Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse zu beachten. Dieser Bezugspunkt schafft zugleich eine maßstäbliche Vorgabe, um die richtige Mitte zu bestimmen zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit aller Mitglieder der Ländergesamtheit auf der anderen Seite.

Dieser grundlegenden Zielbestimmung sind die weiteren Regelungen zum Finanzausgleich unter den Ländern, namentlich zur Zusammensetzung der Bemessungsgrundlage des Finanzkraftvergleichs, zur Art und Weise der Vergleichbarmachung der unterschiedlichen Finanzaufkommen, zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs sowie zum Ausgleichsniveau und -verfahren zu- und untergeordnet. Die Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht der Annäherung der Finanzkraft gezogen hat, namentlich das Nivellierungsverbot und das Verbot einer Umkehrung der Finanzkraftrangfolge, werden zur Klarstellung gesondert hervorgehoben; ein hiervon gesondertes Abstandsgebot auch zwischen den Nehmerländern folgt hieraus nicht, ist sachlich nicht angezeigt und daher nicht aufgenommen.

Auch für die Ausformung des Begriffs der Finanzkraft gründet das Gesetz auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach ist von einem umfassenden Verständnis des Begriffs der Finanzkraft auszugehen, der demzufolge grundsätzlich nicht nur die Steuerkraft, sondern alle sonstigen Einnahmen einbezieht, und zwar aus nichtsteuerlichen Abgaben ebenso wie aus wirtschaftlicher Tätigkeit und anderen Ertragszuführungen (BVerfGE 72, 330, 399 f.). Den demnach weit angelegten Begriff der Finanzkraft kann der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums näher definieren, dabei auch sachgerecht eingrenzen, so dass erkennbar wird, welche Einnahmen bereits dem Grunde nach nicht oder nur teilweise in den Finanzkraftvergleich einbezogen werden sollen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dies etwa statthaft bei Einnahmen, deren Volumen nicht ausgleichserheblich ist, die in allen Ländern je Einwohner gleich anfallen, die als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen des Landes ausgleichen oder deren Ermittlungsaufwand zur möglichen Ausgleichswirkung außer Verhältnis steht. Aus systematischen Gründen sind diese Regelungen, die Geltung nicht nur für den Finanzausgleich unter den Ländern beanspruchen, in einem Allgemeinen Teil zusammengefasst.

Für die Zwecke eines zielgenauen Finanzausgleiches unter den Ländern sind die abstrakten Voraussetzungen, unter denen abstrakte Mehrbedarfe einzelner Länder bereits bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt werden können, maßstäblich nach Grund und Höhe benannt. Die Gleichbehandlung aller Länder im Sinne des föderalen Gleichbehandlungsgrundsatzes ist durch die ausdrückliche Verpflichtung sichergestellt, bei Berücksichtigung eines bestimmten Mehrbedarfes eines oder mehrerer Länder nach Grund und Höhe vergleichbare nachweisbare abstrakte Mehrbedarfe anderer Länder angemessen zu berücksichtigen. Das Gesetz hebt klarstellend und exemplarisch die abstrakten Mehrbedarfe aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen (Seehafenlasten) hervor; die hier angezeigte Prüfung hat ergeben, dass vergleichbare Mehrbedarfe, die dann ebenfalls hätten berücksichtigt werden müssen (BVerfGE 101, 158, 229), derzeit nicht erkennbar sind.

Bei der maßstäblichen Entscheidung, in welcher Höhe die dem Grunde nach zu berücksichtigenden gemeindlichen Steuereinnahmen in die Berechnung der Finanzkraft einzustellen sind, sind in Ausformung der Begriffe „Finanzkraft“ und „Finanzbedarf“ der Gemeinden Abschläge zur angemessenen Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs sowie der finanziellen Verantwortung der Kommunen und der gemeindeautonomen Gestaltungsrechte bei der Steuererhebung vorzunehmen. Die erhebliche Bedeutung auch der Höhe dieser Abschläge für die Bemessungsgrundlage und damit indirekt auch der nominalen (tariflichen) Ausgleichshöhe (systematischer Konnex von Bemessungsgrundlage und Ausgleichstarif) gebietet, diese wesentliche Entscheidung nicht dem Finanzausgleichsgesetz vorzubehalten; die Abschläge werden daher im Gesetz unter Differenzierung zwischen den gemeindlichen Realsteuern und den Verbundsteuern näher quantifiziert.

Bei der näheren Ausformung des Begriffs der „Finanzkraft“ hat der Gesetzgeber praktikable und ökonomisch rationale Indikatoren zu finden, die die Einnahmen der Länder (denen finanzausgleichsrechtlich die Kommunen ungeachtet ihrer gestärkten finanzwirtschaftlichen Unabhängigkeit und Verselbständigung zuzuordnen sind) vergleichbar machen. Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein hierfür grundsätzlich geeignetes Kriterium das Aufkommen je Einwohner. Mit dieser Umrechnung werden die unterschiedlichen Finanzaufkommen in Verhältnis gesetzt zu einer allen Ländern gleichermaßen vorgegebenen Bezugsgröße für ihre Aufgaben. Diesem Kriterium liegt die Annahme zugrunde, dass der Finanzbedarf in allen Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände je Einwohner grundsätzlich gleich ist.

Diese Unterstellung ist bei Berücksichtigung der vorgefundenen realen finanzwirtschaftlichen Verhältnisse bereits für die westdeutschen Flächenländer nur aus Vereinfachungsgründen sachlich vertretbar. Als Vergleichs- und abstrakter Bedarfsmaßstab ist der abstrakte Einwohnermaßstab angesichts der strukturellen Unterschiedlichkeit der Länder der Bundesrepublik ungeeignet und gleichheitswidrig, wenn – wie bei den Stadtstaaten – ein erheblicher abstrakter finanzieller Mehrbedarf besteht; dieser ist nach Grund und Höhe durch verlässliche und objektivierbare Methoden und Kriterien nachzuweisen. Für die Stadtstaaten hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen vom 24. Juni 1986 (BVerfGE 72, 330, 415) und vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148, 239) einen solchen abstrakten Mehrbedarf auch anerkannt und die Einwohnerwertung nach Grund und – auf der Grundlage eines im methodischen Ansatz ausdrücklich gebilligten Gutachtens – der Höhe nach als verfassungsgemäß bestätigt. In seiner Entscheidung vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158, 230) hat das Gericht die Prüfung aufgegeben, ob neben der Ballung auch eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf je Einwohner rechtfertigen kann.

Das Gesetz gibt maßstäblich vor, dass bei den Stadtstaaten die Einwohnerwertung insbesondere die ökonomische und finanzwirtschaftliche strukturelle Andersartigkeit dieser Länder und den daraus resultierenden Mehrbedarf im Vergleich zu Flächenländern zu berücksichtigen hat. Wegen der für die finanzwirtschaftliche Existenz der Stadtstaaten zentralen Bedeutung der Einwohnerwertung auch der Höhe nach benennt das Gesetz hier die Höhe der nach den vorgegebenen Strukturen vorzunehmenden Wertung. Grundlage hierfür ist eine aktualisierte Untersuchung auf der Grundlage des vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich gebilligten methodischen Ansatzes. Dieser methodische Ansatz wird im Gesetz maßstäblich benannt und hat Geltung auch für das mit der staatlichen Einigung Deutschlands neu in das System des Finanzausgleichs einbezogene Land Berlin. Die im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens von einigen Ländern vorgelegten weiteren Untersuchungen zu dem abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten und seiner systematischen Berücksichtigung sind in Ansatz und Methode nicht geeignet, den verschiedenen Dimensionen der strukturellen Andersartigkeit der Stadtstaaten Rechnung zu tragen, ihre Ergebnisse sind als Grundlage für die Bestimmung der Einwohnerwertung nach Grund, Höhe oder systematischer Verortung nicht geeignet.

Für die dünn besiedelten Flächenländer bezeichnet das Gesetz die Kriterien für die Feststellung eines abstrakten Mehrbedarfes. Die Ergebnisse der Prüfung weisen einen

abstrakten Mehrbedarf in dünn besiedelten Gebieten nach. Inwieweit diesem Mehrbedarf durch eine Einwohnerwertung auf Landesebene, eine auf die kommunale Ebene bezogene Einwohnerwertung oder einer Kombination beider Elemente Rechnung zu tragen ist, wird abschließend erst im Finanzausgleichsgesetz geregelt.

Für die Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs, der nicht hinreichend bereits bei der Finanzkraftbestimmung durch die vorzunehmenden Abschläge abgegolten ist, sind neben den Sozialhilfelasten insbesondere strukturell bedingte, aufgrund besonders hoher sowie besonders niedriger Siedlungsdichte bei Gemeinden und Gemeindeverbänden entstehende abstrakte Mehrbedarfe zu berücksichtigen. Das Gesetz formt die Kriterien für einen abstrakten Mehrbedarf maßstäblich aus und bestimmt die zu berücksichtigenden Umstände. Die Regelung der Einzelheiten, namentlich die genaue Staffelung der an Raumordnungsregionen anknüpfenden Dichteklassen im Rahmen der nach den vorliegenden Erkenntnissen gezogenen Spannbreiten, hat der Finanzausgleichsgesetzgeber vorzunehmen.

Für die Bestimmung der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten legt das Gesetz eine Ausgleichskonzeption fest, die anhand einheitlicher Maßstäbe die Angemessenheit des Ausgleichs systemimmanent sichert. Die Angemessenheit der durch den Finanzausgleich unter den Ländern sicherzustellenden Finanzausstattung wird durch eine Rahmenvorgabe näher konkretisiert, welche mit Blick auf das Schwächungsverbot der ausgleichspflichtigen Länder die Notwendigkeit der Gewährung an die Leistungsschwäche anknüpfender, allgemein finanzkraftstärkender Bundesergänzungszuweisungen voraussetzt. Dies ermöglicht den Verzicht auf zusätzliche Sicherungen durch Garantieklauseln und trägt zur Vereinfachung des Systems bei. Zur Sicherung einer aufgabengerechten Finanzausstattung hält das Maßstäbegesetz an dem im Urteil vom 11. November 1999 bestätigten Grundsatz fest, dass die Ausgleichsbedürfnisse die Ausgleichsverpflichtung bestimmen, und sieht von zusätzlichen Obergrenzen ab. Die Beachtung des Schwächungsverbotes ist durch die in Grundzügen maßstäblich vorgeprägte Tarifstruktur gesichert: Die Ausgleichspflichten der finanzstarken Länder bestimmen sich nach ihrer Leistungsfähigkeit; die besondere Solidarität mit den finanzschwächsten Ländern ist gewährleistet. Ein stetiger Tarifverlauf sichert einen Ausgleich ohne sprunghafte Veränderungen der Ausgleichsintensität in verlässlicher und leistungsgerechter Weise.

4. Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG)

Die maßstäblichen Vorgaben für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen konkretisieren, nach welchen Grundsätzen der Bund von seiner Ermächtigung (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG) Gebrauch zu machen hat, aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren. Das Maßstäbegesetz hält dabei an der bewährten und zur Bewältigung der vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnisse erforderlichen systematischen Unterscheidung zwischen Zuweisungen zur allgemeinen Stärkung unterdurchschnittlicher Finanzkraft (bislang: Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) und sonderlastbezogenen Bundesergänzungszuweisungen fest.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen die Bundesergänzungszuweisungen weder den Finanzausgleich unter den Ländern noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit ersetzen oder überlagern. Ihre Funktion, ergänzende Korrekturen zu ermöglichen, wenn die Steuerverteilung innerhalb der Ländergesamtheit und der Finanzausgleich unter den Ländern zu einer Finanzausstattung führen, die nach dem bundesstaatlichen Prinzip solidarischen Einstehens füreinander noch als änderungsbedürftig erscheint, begrenzt auch ihren Umfang im Verhältnis zum Volumen des Finanzausgleichs unter den Ländern: Bei Berücksichtigung von Sonderlasten der Länder können die Bundesergänzungszuweisungen insgesamt im Verhältnis zum horizontalen Finanzausgleich auch dauerhaft ein beträchtliches Volumen erreichen; eine selbst deutliche Überschreitung des Volumens ist als wiedervereinigungsbedingte Ausgleichsregelung vorübergehend zu rechtfertigen, bedarf jedoch auf längere, in dem Urteil vom 11. November 1999 nicht näher bezeichnete und in dem Gesetz wegen der erheblichen Unsicherheiten über die künftige (finanz)wirtschaftliche Entwicklung im Gesetz nicht zu konkretisierende Sicht auch im Hinblick auf die ostdeutschen Länder der Korrektur.

Gemeinsame Voraussetzung der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen ist das Tatbestandsmerkmal der Leistungsschwäche. Sie ist anhand der Relation von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten zu bestimmen, die im Maßstäbegesetz ergänzend zur Voraussetzung, dass nach dem Finanzausgleich unter den Ländern eine unterdurchschnittliche Finanzkraft besteht, näher bezeichnet werden; ein bestimmter Finanzkraftabstand wird wegen der erweiterten, nicht allein auf den „Fehlbetrag“ nach dem Finanzausgleich unter den Ländern abstellender Relationsbetrachtung bei der Bestimmung der Zugangsvoraussetzungen nicht vorausgesetzt. Auch hier ist Bezugspunkt die Sicherung der aufgabengerechten Finanzausstattung, dem alle Stufen des Systems, mit je spezieller Aufgabenstellung, zugeordnet sind.

Das Maßstäbegesetz hebt neben der Umschreibung allgemeiner Voraussetzungen für die Gewährung sonderlastbezogener Bundesergänzungszuweisungen in nicht abschließender Weise drei im Finanzausgleich zu berücksichtigende Sonderlasten (teilungsbedingte Belastungen ostdeutscher Länder, Belastungen kleiner Länder durch besondere Kosten politischer Führung sowie Belastungen durch extreme Haushaltsnotlage) hervor. Die maßstäbliche Ausformung nach Gewährungsgrund und Bemessungsgrundsätzen trägt dem Benennungs- und Begründungsgebot Rechnung, das aus dem föderalen Gleichbehandlungsgebot folgt. Voraussetzungen und Höhe der Zuweisungen sind in regelmäßigen, der jeweiligen Sonderlast angepassten Abständen zu überprüfen. Bei Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Länder ist es nicht ausgeschlossen, situationsabhängig und insoweit zeitlich begrenzt Zuweisungen auch solchen Ländern zu gewähren, deren Finanzkraft nach Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern den Länderdurchschnitt erreicht oder überschritten hat. Diesem Ausnahmecharakter trägt bereits die Auswahl der besonders ausgeformten Sonderlastbundesergänzungszuweisungen Rechnung; eine generelle Befristung oder eine Verpflichtung zu

degressiver Ausgestaltung, wie sie das Gesetz für die Zuweisungen bei Sonderlasten durch extreme Haushaltsnotlage vorschreibt, wäre daher sachwidrig. Für die Belastungen kleiner Länder durch besondere Kosten politischer Führung gilt dabei, dass sie bei Vorliegen der Voraussetzungen im Übrigen – situationsabhängig – so lange zu gewähren sind, wie der Gewährungsgrund besteht, eine Befristung oder degressive Gestaltung daher eine in sich widersprüchliche Regelung bedeutete.

Die im Finanzausgleich zwischen den Ländern vorgesehene Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der Finanzkraftbestimmung berücksichtigt in dem dynamischen Teil des Finanzausgleichssystem die voraussichtlich auch auf längere Sicht unterproportionale Finanzkraft insbesondere der ostdeutschen Länder in einem Umfange, der eine entsprechende Rückführung des hierauf bezogenen Anteils der Sonderbedarfszuweisungen an die ostdeutschen Länder ermöglicht.

5. Verteilung des Länderbeitrages an der Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber in seinem Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158, 237) auch aufgegeben, für die Zeit nach dem 31. Dezember 2004 bei der künftigen Ausgestaltung des Grundsatzes föderativer Gleichbehandlung die bestehenden Belastungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zu berücksichtigen und alle Länder nach sachgerechten Kriterien heranzuziehen. Die Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ ist zwar eine zeitlich überschaubare, aber keine kurzfristige Aufgabe; dies und seine finanzwirtschaftliche Verknüpfung mit dem Finanzausgleichsystem rechtfertigen die nähere Bestimmung der sachgerechten Kriterien für die Abfinanzierung im Maßstäbegesetz. Die Funktion des Fonds und seine auf langfristige Abfinanzierung angelegte Ausgestaltung gebieten dabei die Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aus der Nichteinbeziehung der bislang nicht oder nur teilweise in die Fondsfinanzierung eingebundenen Länder aus der Nichteinbeziehung in den bundesstaatlichen Finanzausgleich in den Jahren 1990 bis 1994 ergeben; der Grundsatz föderativer Gleichbehandlung verbietet hier, Ungleiches gleich zu behandeln.

IV. Kosten und Auswirkungen auf das Preisniveau

Das Gesetz legt lediglich allgemeine, verfassungskonkretisierende Maßstäbe zum bundesstaatlichen Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem fest und hat daher keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Kosten für Dritte, insbesondere die Wirtschaft, entstehen durch das Gesetz nicht. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Gegenstand des Gesetzes)

§ 1 beschreibt den Gegenstand des Gesetzes entsprechend den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999. Die in der Gesetzessprache bislang nicht gebräuchlichen Begriffe des „Konkretisierens“ und „Ergänzens“ der verfassungsgesetzlichen Regelungen nehmen Bezug auf die vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Funktion des Maßstäbegesetzes bei der Entwicklung konkreter Rechtsfolgen aus den Regelungen der Finanzverfassung. Der Gesetzgeber nimmt die ihm übertragene Verantwortung zur Verfassungskonkretisierung wahr, indem er im Interesse verstärkter eigener und öffentlicher Kontrolle, rechtsstaatlicher Transparenz und haushaltswirtschaftlicher Planbarkeit abstrakte Kriterien für konkrete Finanzfolgen schafft. Ungeachtet dieser politischen Funktion des Maßstäbegesetzes ist es als einfaches Bundesgesetz in dem für diese Gesetze grundgesetzlich vorgegebenen Verfahren zu verabschieden, zu ändern oder aufzuheben; dies stellt § 27 ergänzend klar.

Die maßstäblichen Entscheidungen dieses Gesetzes sind Ergebnis eines Prozesses eingehender verfassungsrechtlicher Prüfung und verfassungspolitischer Bewertung unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten des Finanzausgleichs und differenzierter Gewichtung und Abwägung der unterschiedlichen Interessen der Beteiligten. Angesichts der möglichen finanzwirtschaftlichen Folgen und der Bedeutung der Maßstabsbildung für das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet muss gesichert sein, dass die Maßstäbe dabei einen Finanzausgleich ermöglichen, der allen Ländern bei Wahrung ihrer Eigenständigkeit eine aufgabengerechte Finanzausstattung verschafft. Schätzungen zu den möglichen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der gefundenen Maßstäbe sind mit Blick auf die verfassungspolitische Funktion und die verfahrensmäßigen Anforderungen an ein Maßstäbegesetz unverzichtbar. Der rechtsstaatliche Auftrag des verfassungskonkretisierenden und -ergänzenden Gesetzgebers liegt in der Definition langfristig angelegter, kontinuierlich fortzuschreibender Maßstäbe, welche die Unabhängigkeit der Gestaltung des Finanzausgleichs von kurzfristig verfolgten Interessen gewährleisten. Eine Maßstabsbildung, die die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die daraus resultierenden Folgen ihrer Gestaltungsentscheidungen nicht beachtet, würde der Funktion der Maßstäbegesetzgebung nicht gerecht. Die vorgelagerte Bestimmung der Maßstäbe soll die Auslegung und Ausformung der Finanzverfassung einer rein interessen- und machtbestimmten Veränderung, nicht aber der demokratischen Haushaltsverantwortung des Gesetzgebers entziehen. Die institutionelle Verfassungsorientierung, die das Maßstäbegesetz unterstützen soll, hat auch die Sicherung der finanzwirtschaftlichen Grundlagen einer geordneten, dauerhaft verantwortbaren Haushaltsführung in allen Gliedern des Bundes zum Inhalt. Dieser Verantwortung kann der Gesetzgeber nur gerecht werden, wenn er sich Einblick über die möglichen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der von ihm in Betracht gezogenen Kriterien verschafft. Daher ist eine modellhafte Einschätzung der finanzwirtschaftlichen Folgen maßstäblicher Entscheidungen im Gesetzgebungsverfahren geboten; das Maßstäbegesetz unterscheidet sich insoweit nicht von anderen Gesetzen, für die eine Abschätzung der Gesetzesfolgen selbstverständlich ist. Nur so kann der Gesetzgeber beurteilen, ob diese als langfristig angelegte, fortschreibungsfähige gesetzliche Maßstäbe tauglich sind.

Die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes folgt aus Artikel 106 Abs. 3 Satz 3, 107 Abs. 1 Satz 4 zweiter Halbsatz GG.

Zu Absatz 1

Absatz 1 konzentriert die Regelungsgegenstände auf die im Finanzausgleichsgesetz zu regelnden Tatbestände der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs, für die das Bundesverfassungsgericht wegen der Offenheit der verfassungsgesetzlichen Regelungen eine konkretisierende Maßstabsbildung verlangt hat. Aufgabe der Maßstabsbildung ist die Stärkung der Ordnungsfunktion der Finanzverfassung durch Herstellung einer sachgerechten Balance zwischen Eigenstaatlichkeit der Länder und Solidarität der bundesstaatlichen Gemeinschaft im Finanzausgleich, d. h. unter den Vorgaben der der Finanzverfassung vorgelagerten Regelungen der Aufgaben- und Ausgabenverteilung.

Zu Absatz 2

Absatz 2 nennt als zusätzlichen Regelungsgegenstand des Gesetzes die Verteilung der auf die Länder entfallenden Lasten aus der Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“. Diese aus der Abfinanzierung der in der Übergangsphase zum gesamtdeutschen Finanzausgleich aufgenommenen Kredite resultierenden Lasten sind sachgerecht zu verteilen und materiell mit den Regelungen des Finanzausgleichs abzustimmen. Die Einbeziehung von Maßstäben für die Verteilung des Länderbeitrags in die gesetzliche Formulierung der Maßstäbe des Finanzausgleichs trägt den Zusammenhängen zwischen beiden Fragen Rechnung; die Verteilung der Abwicklungslasten ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich abzustimmen. Daher ist es sinnvoll, Maßstäbe für die zeitgleich zum neuen Finanzausgleichsgesetz vorzunehmende Neuregelung der Lastenverteilung in das Maßstäbegesetz aufzunehmen. Dem Gesetzgeber bleibt die Entscheidung, die konkrete Abwicklung in das künftige Finanzausgleichsgesetz aufzunehmen oder aber gesondert zu regeln, soweit dies der besonderen Eigenart und historischen Funktion des Fonds angemessen erscheint.

Zu § 2 (Aufgabe der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs)

Zu Absatz 1

Absatz 1 benennt im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die grundsätzlichen Ziele (Prinzipien) des Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystems, welche die weitere Ausformung der Maßstäbe dieses Gesetzes leiten.

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der „aufgabengerechten Finanzausstattung“ entfaltet seine normative Wirkkraft im gestuften System des Finanzausgleichs vor allem auf der Stufe des horizontalen Finanzausgleichs und bei den Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder. Er ist für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes von zentraler Bedeutung. Erst durch eine aufgabengerechte Finanzausstattung „kann die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, können sich Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung entfalten“ (BVerfGE 72, 330, 383).

Gliedstaatliche Autonomie ist nur bei einer aufgabengerechten Finanzausstattung gesichert, die alle Länder politisch eigenständig und finanzwirtschaftlich handlungsfähig macht. Alle Länder müssen in die Lage versetzt werden, die ihnen durch Gemeinschafts-, Bundes- und Landesverfassungsrecht vorgegebenen Aufgaben so zu erfüllen, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet ist. Alle Länder müssen einen Mindestspielraum haben, innerhalb dessen sie eigenständig Zukunftsaufgaben gestalten und eigene Schwerpunkte verfolgen können.

Der verfassungsrechtliche Grundsatz der aufgabengerechten Finanzausstattung prägt ein maßgeblich an der distributiven Funktion des Finanzausgleichs orientiertes Ausgleichssystem vor. Allokative Zielsetzungen wie die Verwirklichung fiskalischer Äquivalenz sind ebenfalls zu berücksichtigen. Eine vorrangig hieran ausgerichtete Gestaltung widerspräche indes den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen nach der staatlichen Einigung Deutschlands. Diese sind auf absehbare Zeit namentlich geprägt durch erhebliche Struktur- und Finanzkraftunterschiede insbesondere – aber durchaus nicht ausschließlich – zwischen ost- und westdeutschen Ländern.

In Anerkennung dieser divergierenden, nur begrenzt und allenfalls langfristig gestaltbaren Ausgangsbedingungen entscheidet sich das Gesetz gegen eine grundsätzliche Umorientierung des Finanzausgleichssystems und eine durchgängig verstärkte Ausrichtung nach wettbewerbsföderalistischen Zielsetzungen. Auch soweit eine solche Verschiebung im Rahmen der geltenden Ausgaben- und Steuergesetzgebungs- und -ertragsverteilung möglich wäre, fehlen zumindest mittelfristig die rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen.

Die Zielvorgabe „aufgabengerechter Finanzausgleich“ wird durch die übergreifende Orientierung am Grundsatz der Herstellung und Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse ergänzt und ausgeformt. Ein im Wesentlichen gleichwertiges Niveau in der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen entspricht den politischen, sozialen, siedlungs- und wirtschaftsstrukturellen Ausgangsbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland, den Erwartungen der Bevölkerung und der funktionalen Aufgabenverteilung, die im internationalen Vergleich den deutschen Bundesstaat prägt.

Der Grundsatz der Voraussehbarkeit und Planbarkeit der autonomen Haushaltswirtschaft für den Bund und jedes Land als dritter Leitlinie beinhaltet die maßstäbliche Vorentscheidung für ein dynamisch-flexibles System des Finanzausgleichs. Die geringe kurz- und mittelfristige Flexibilität der öffentlichen Haushalte vor allem in Ländern und Kommunen macht zur Erfüllung der Stabilisierungsfunktion des Finanzausgleichs eine Absicherung gegen Einnahmeschwankungen erforderlich, welche die betroffenen Haushalte unabhängig von eigener Entscheidung und unvorhersehbar treffen können. Damit verbunden ist eine Absage an Festbetragsregelungen im Finanzausgleich, soweit diese nicht auf Sonderlasten bezogen sind, die im Zeitverlauf nach Grund und Höhe im Wesentlichen stabil sind; hier sind regelmäßige Überprüfungen vorgesehen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 nennt weitere Grundsätze, die im Rahmen der Prinzipien des Absatzes 1 die Auswahl und Ausformung der einzelnen Elemente des Finanzausgleichssystems bestimmen. Er verpflichtet den Gesetzgeber, bei der Bewertung und Gewichtung der gegenläufigen Interessen die in den Grundsätzen enthaltenen Zielkonflikte zu einem ausgewogenen Ausgleich zu bringen. Die Aufzählung ist nicht abschließend; die genannten Grundsätze weisen im Einzelnen unterschiedliche Nähe zu den verschiedenen Stufen des Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystems auf.

Der unter Nummer 1 normierte Grundsatz der politischen Eigenständigkeit verlangt als grundlegende Vorgabe, dass das Steuerverteilungs- und Zuweisungssystem von der bestehenden territorialen Gliederung des Bundes auszugehen hat. Die Existenz einzelner Länder darf finanzwirtschaftlich nicht in Frage gestellt, die Wertung des Artikels 29 GG nicht durch eine neugliederungsfördernde Ausgestaltung des Ausgleichssystems unterlaufen werden. Der Aspekt der finanziellen Handlungsfähigkeit greift die aus dem bundesstaatlichen Prinzip folgende, in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 86, 148 [258 ff.]) anerkannte und ausgeformte Pflicht auf, Ländern beizustehen, die sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinden.

Der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Länder (Nummer 2) bezeichnet den Gegenpol zu der solidargemeinschaftlich zu sichernden Eigenständigkeit der Glieder des Bundes. Er verwehrt eine allein an dem Gedanken der finanziellen Gleichheit ausgerichtete Gestaltung des Ausgleichssystems.

Die föderale Ausgewogenheit der Interessen (Nummer 3) verpflichtet den Gesetzgeber, in dem durch vielfältige Interessengegensätze auf allen Stufen geprägten System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs eine Balance („richtige Mitte“) zwischen Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Länder herzustellen. Maßgebender Bezugspunkt ist die Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung, ihre Fähigkeit zur Integration der Glieder des Bundes und zur Wahrnehmung gesamtstaatlicher Verantwortung. Zur Festlegung der „richtigen Mitte“, die der Gesetzgeber nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 zu bestimmen hat, bedarf es daher einer differenzierten Abwägung; eine Festlegung auf rechnerische Werte, etwa die arithmetische Mitte, erfüllt den Verfassungsauftrag nicht.

Die Überwindung der Folgen der deutschen Teilung (Nummer 4) prägt auf absehbare Zeit auch weiterhin die Aufgabe des Steuerverteilungs- und Finanzausgleichssystems. Die Bemühungen um die Herstellung innerer Einheit auf finanzwirtschaftlichem Gebiet sind fortzusetzen, die noch bestehenden Unterschiede wirken auf die Rechte und Pflichten der anderen Länder ein und rechtfertigen Sonderregelungen zugunsten der neuen Länder und Berlins.

Mit der unter Nummer 5 verankerten Verpflichtung auf einen flexibel und dynamisch auf finanzwirtschaftliche Veränderungen reagierenden Ausgleich unterstreicht das Gesetz den langfristigen, über die interessenbestimmte Verständigung auf fixe Geldsummen hinausweisenden Charakter finanzausgleichsrechtlicher Gesetzgebung. Die Konzeption eines flexiblen dynamischen Ausgleichs dient insbesondere der Gewährleistung stabiler Grundlagen der autonomen Haushaltswirtschaft, die sich systembedingt mit den finanzwirtschaftlichen Veränderungen fortentwickeln. Festbetragsregelungen, aufgrund derer exogen verursachte Einnahmeschwankungen nicht mehr aufgefangen werden können, sind hiermit nicht vereinbar.

Das Gebot präziser Erfassung von Leistungskraft und Belastungssituationen (Nummer 6) verpflichtet zur angemessenen Berücksichtigung der unterschiedlichen finanzwirtschaftlichen Bedingungen im Ländervergleich. Strukturelle Unterschiede können eine Differenzierung der einheitlichen Maßstäbe erfordern. Die Verpflichtung zum zielgerichteten Ausgleich fordert, bei der Bestimmung der Ausgleichspflichten, namentlich bei der Tarifgestaltung, Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Schließlich ist jede Typisierung und Pauschalierung sachgerecht zu begründen und in angemessenem zeitlichem Abstand zu überprüfen.

Klarheit, Widerspruchsfreiheit und Nachvollziehbarkeit (Nummer 7) bezeichnen allgemeine formelle Anforderungen an die Gestaltung des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems, die bei der Ausformung aller materiellen Maßstäbe zu beachten sind.

Zu § 3 (Einwohnerzahlen)

§ 3 bestimmt Maßstäbe, die der Berechnung des Finanzausgleichs zugrunde zu legen sind, soweit eine Vergleichbarkeit von Finanzkraft und Finanzbedarf zwischen den Ländern herzustellen ist. Die Finanzkraft der Länder wird zunächst als Summe der ausgleichsrelevanten Einnahmen und der ggf. vorzunehmenden Abzüge erfasst. Die Umrechnung der absoluten Summen der Einnahmen und der Finanzkraftabzüge in Werte pro Einwohner ermöglicht den länderübergreifenden Vergleich der Finanzkraft und damit die Berechnung des Finanzausgleichs. Die Bezugnahme auf einen sachgerechten Vergleichswert ist notwendig, weil die Gegenüberstellung der absoluten Werte für größere Länder allein aufgrund ihres größeren Aufgaben- und Haushaltsvolumens eine hohe Finanzkraft ergäbe.

Gemäß Absatz 2 Satz 1 werden die nach dem Maßstäbegesetz und dem Finanzausgleichsgesetz zu erfassenden Steuerkraft-, Finanzkraft- und Finanzbedarfswerte grundsätzlich anhand der Zahl der Einwohner vergleichbar gemacht. Maßgebend ist die Wohnbevölkerung der Gebietskörperschaften (sog. natürliche Einwohner). Durch die Bezugnahme auf die Einwohnerzahl wird zugleich einem abstrakten Bedarfskriterium Rechnung getragen. Soweit der Finanzbedarf je Einwohner in allen Ländern annähernd gleich hoch ist, bringt die Einwohnerzahl der Länder als abstraktes, von politischen Bedarfs- und Dringlichkeitsentscheidungen unabhängiges Bedarfskriterium Ausgleichsbedürfnisse unter den Ländern angemessen zum Ausdruck. Durch das Finanzausgleichsgesetz ist festzulegen, welche Stichtage für die Erfassung der Wohnbevölkerung technisch maßgebend sind.

Die Fiktion eines pro Kopf der Bevölkerung gleich hohen Finanzbedarfs ist in der Realität durchbrochen; die Bedarfslage der Gebietskörperschaften divergiert nicht unerheblich. Soweit derartige Unterschiede aus strukturell vorgegebenen und damit nicht veränderlichen Eigenschaften resultieren, verliert der Bedarfsmaßstab des natürlichen Einwohners

seine Berechtigung und bedarf für die Zwecke eines angemessenen aufgabengerechten Finanzausgleichs unter den Ländern der Modifikation. Nach Absatz 2 Satz 2 ist vom Maßstab der reinen Wohnbevölkerung durch eine Einwohnerwertung abzuweichen, wenn und soweit strukturell vorgegebene Unterschiede erhebliches Gewicht erlangen und deshalb – wie bei den Stadtstaaten – eine besondere Modifikation des Vergleichsmaßstabs erfordern, damit die Vergleichbarkeit mit der Ländergesamtheit gesichert ist. Die Einwohnerwertung ist die geeignete Methode zur Berücksichtigung der strukturell vorgegebenen Unterschiede im Vergleich der Länder; sie sichert die Vergleichbarkeit langfristig in dynamischer, von den konkreten Bedarfs- und Dringlichkeitsentscheidungen unabhängiger Weise. Strukturell vorgegebene abstrakte Finanzbedarfe auf Ebene der Gemeinden werden grundsätzlich durch eine weitere Einwohnerwertung in der Berechnung der Ausgleichsmesszahl der Gemeindesteuereinnahmen berücksichtigt. Erst durch die Einwohnerwertungen kann der Finanzausgleich das Ziel einer aufgabengerechten Ausstattung aller Länder erreichen.

Zu § 4 (Grundsätze für die Bestimmung von Einnahmen)

Zu Absatz 1

Im ersten Absatz werden die Grundsätze für die Bestimmung der Einnahmen von Bund und Ländern zum Zwecke des Finanzausgleichs definiert. Hierfür verankert er die Verpflichtung des Finanzausgleichsgesetzgebers zu einer möglichst realitäts- und zeitgerechten Erfassung der finanziellen Mittel, die Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Allein eine realitätsnahe und dynamische Berücksichtigung des finanziellen Vermögens von Bund und Ländern bietet die erforderliche Grundlage für einen verfassungskonformen aufgabengerechten Finanzausgleich. Ein billiger Ausgleich unterschiedlicher Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern ebenso wie ein angemessener Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft der Länder kann wegen der insgesamt begrenzten staatlichen Finanzmasse nur auf Regelungen aufsetzen, welche die jeweils vorhandenen Mittel von Bund und Ländern differenziert und realistisch abbilden. Ein angemessener Ausgleich setzt voraus, dass finanzielle Bedürfnisse und finanzielle Möglichkeiten aller Beteiligten in sachgerechter und verlässlicher Weise gegenübergestellt werden.

Hierzu ist die Gesamtsituation der Einnahmen von Bund und Ländern in umfassender Weise zu ermitteln. Anlass für Ausgleichsmaßnahmen sind grundsätzlich nicht einzelne besonders ergiebige oder besonders ertragsschwache Finanzquellen von Bund und Ländern, sondern die – durch die Ertragskraft der Finanzquellen geprägten – Ausgleichsbedürfnisse der Beteiligten. Die Verpflichtung zur umfassenden realitätsgerechten Erfassung der Einnahmen steht einer Ermittlung anhand sachgerechter Indikatoren nicht entgegen. Solche Indikatoren haben, ausgerichtet an den systematischen Vorgaben und spezifischen Ausgleichszielen der jeweiligen Stufe des Ausgleichssystems, die ausgleichsrelevanten Einnahmen zu erfassen und abzugrenzen. Sie müssen die ausgleichsfähigen und -relevanten Einnahmen einbeziehen und diese auch nach dem Volumen in verlässlicher Weise erfassen.

Bei der Bestimmung der Einnahmen zum Zwecke des Finanzausgleichs sind die Einnahmen der Gemeinden rechnerisch den Ländern zuzurechnen. Dies wird durch die ausdrückliche Zuordnung („einschließlich“) der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu den Ländern im ersten Absatz klarstellend verdeutlicht. Die grundsätzliche Einbeziehung der Einnahmen der Gemeinden (Gemeindeverbände) als Ländereinnahmen ist Konsequenz der Zweistufigkeit der Finanzverfassung des Grundgesetzes, die in Artikel 106 Abs. 9 GG zum Ausdruck kommt. Innerhalb dieses zweistufig gestalteten Rahmens tragen die Länder die Verantwortung für die finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Kommunen und für deren Gewährleistung durch einen aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleich. Das Grundgesetz enthält einige punktuelle Gewährleistungen in finanzieller Hinsicht, welche die Gemeinden aus dieser Verantwortung der Länder nicht herauslösen; die allgemeine Garantie der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung in Artikel 28 Abs. 3 Satz 3 GG ist vorrangig durch die Länder sicherzustellen. Diese Zuordnung entspricht der Sachverantwortung der Länder, die über die Aufgabenverteilung den Aufgabenbestand der kommunalen Ebene bestimmen.

Als Folge der Finanzverantwortung der Länder für die Kommunen prägen die finanziellen Mittel und Möglichkeiten der kommunalen Ebene die Ausgleichsbedürfnisse der Länder. Daher müssen die Einnahmen von Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Einnahmen der Länder grundsätzlich in den Finanzausgleich einbezogen werden; dies gilt gleichermaßen für den vertikalen wie den horizontalen Finanzausgleich. Im Rahmen der geltenden zweistufigen Finanzverfassung ist ein bundesweiter kommunaler Finanzausgleich ausgeschlossen. Daher kann ein länderübergreifender Ausgleich unterschiedlicher kommunaler Steuereinnahmen nur über das System des Länderfinanzausgleichs geleistet werden.

Zu Absatz 2

Während die für die vertikale Steuerverteilung maßgeblichen „laufenden Einnahmen“ gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG in §§ 7 ff. näher konkretisiert werden, formuliert Absatz 2 weitergehende Grundsätze für die in den Vergleich der Steuer- und Finanzkraft der Länder einzubeziehenden Einnahmen der Länder (einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände). Hierzu benennt er in Übereinstimmung mit den vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Grundsätzen Maßstäbe, nach denen Einnahmen im horizontalen Vergleich der Länder außer Betracht bleiben dürfen.

Soweit nicht die Verfassung hinsichtlich der Ergänzungsanteile eine Beschränkung auf Steuereinnahmen anordnet, sind in diesem Vergleich grundsätzlich alle Einnahmen der Länder zu berücksichtigen. Vom Vergleich auszunehmen sind lediglich solche Einnahmen, die nicht ausgleichsrelevant, also entweder nach Art oder Möglichkeit ihrer Ermittlung nicht ausgleichsfähig oder aber nach Volumen oder Aufkommensunterschieden nicht ausgleichsbedürftig sind. Nicht ausgleichserheblich sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Einnahmen, deren Volumen gering ist, die keine Unterschiede im Pro-Kopf-Aufkommen aufweisen, die eine Gegenleistung für Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden darstellen oder deren Ermitt-

lungsaufwand gegenüber der Ausgleichswirkung unverhältnismäßig hoch wäre. Daher gehören die insbesondere von den Kommunen erhobenen Gebühren und Beiträge als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben nicht zu den ausgleichserheblichen Einnahmen. Auch ist es danach vertretbar, Einnahmen nicht einzubeziehen, wenn das ausgleichserhebliche Volumen erst nach weit reichenden und aufwendigen Veränderungen der Haushaltsrechnungen festgestellt werden könnte. Ferner ergibt sich für den Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes die Möglichkeit, einzelne Ländersteuern geringer Bedeutung oder örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern wegen zu geringer Volumina im horizontalen Finanzausgleich unberücksichtigt zu lassen. Nicht ausgleichserheblich sind ferner Einnahmen, die Ausdruck einer Vermögensumschichtung sind.

Zu § 5 (Einnahmen der Länder)

§§ 5 und 6 konkretisieren auf der Basis der in § 4 niedergelegten Grundsätze die Maßstäbe der in die Bestimmung der Steuer- und Finanzkraft eingehenden Einnahmen der Länder (§ 5) und der Gemeinden (§ 6). Die nach diesen Maßstäben anzusetzenden Einnahmen sind zugleich Grundlage für die Bemessung der Ansprüche der Länder auf Zuteilung von Ergänzungsanteilungen und Empfang von Ausgleichszuweisungen.

Zu Absatz 1

Absatz 1 bestimmt die für die Ermittlung der Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG zu berücksichtigenden Einnahmen entsprechend der Funktion dieses Instruments als horizontal ausgleichend wirkendes Element der originären Steuerverteilung unter den Ländern. Er definiert ihn als Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft unter den Ländern und nennt als maßgebliche Einnahmen die Einnahmen aus den Landessteuern und an der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer. Nach Nummer 2 sind außerdem die Einnahmen der Länder aus der Gewerbesteuerumlage einzubeziehen. Ausgenommen sind die Anteile an der Gewerbesteuerumlage, die in den westdeutschen Ländern mit dem speziellen Zweck der Belastungsverteilung im Solidarpakt von 1993 (einschließlich der Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“) erhoben und deshalb durch das Gemeindefinanzreformgesetz vom Finanzausgleich ausgenommen werden. Nummer 3 überlässt die konkrete Bestimmung der einzelnen Landessteuern, deren Einnahmen in die Bemessungsgrundlage einfließen, dem Finanzausgleichsgesetzgeber. Dies lässt in dem von § 4 Abs. 2 gezogenen Rahmen Raum dafür, auf die Einrechnung solcher Steuereinnahmen zu verzichten, die von untergeordneter Bedeutung sind und die Bestimmung der Ergänzungsanteile im Ergebnis nicht beeinflussen.

Diese Maßstäbe sind gleichermaßen bei der Bestimmung der Empfänger von Ergänzungsanteilen und der Bemessung der konkreten Höhe der Ergänzungsanteile zugrunde zu legen. Ihre maßstäbliche Bedeutung für Grund und Höhe der Gewährung folgt aus der Funktion der Ergänzungsanteile im System des Finanzausgleichs. Auf einer dem solidarischen Ausgleich vorgelagerten Stufe eröffnet Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG dem Gesetzgeber die Möglichkeit, die am örtlichen Aufkommen orientierte Verteilung der übrigen Steuern durch eine Annäherung an den Durchschnitt der Länder zu ergänzen. In der Bestimmung des verfassungsrechtlich Eigenen der Länder kann damit ein ausgleichend wirkendes Element im Sinne eines Gegenstromprinzips Berücksichtigung finden.

Die Funktion der Ergänzungsanteile ist verfassungsrechtlich mit dem ausdrücklich verankerten Maßstab der Einnahmen der Länder aus Gemeinschafts- und Landessteuern eingegrenzt auf eine Milderung von Unterschieden in der Steuerkraft der Länder. Die verschiedenen Stufen des verfassungsrechtlich vorgegebenen Finanzausgleichssystems dürfen nicht funktional ausgewechselt oder übersprungen werden. Bei der Gewährung der Ergänzungsanteile finden anderweitige Ausgleichsbedürfnisse, die aus einer geringen Finanzkraft der Gemeinden oder durch abstrakte Mehrbedarfe von Ländern und Gemeinden hervorgerufen werden, keine Berücksichtigung.

Zu Absatz 2

Absatz 2 bestimmt den Maßstab zur Abgrenzung der Einnahmen der Länder für die Ermittlung der Finanzkraft, die Bemessungsgrundlage für den Finanzausgleich unter den Ländern ist. Dies ist auch der Maßstab, der auf der nachfolgenden Stufe der Ermittlung von Allgemeinlast-Bundesergänzungszuweisungen zugrunde liegt. Grundsätzlich sind alle Einnahmen der Länder einzubeziehen, soweit sie nach den Maßstäben des § 4 ausgleichserheblich sind. Hierzu zählen zuvörderst die Steuereinnahmen, welche die wichtigste Einnahmequelle der Länder darstellen. Grundsätzlich sind daher alle Steuereinnahmen der Länder in den Finanzkraftvergleich einzustellen, es sei denn, sie sind im speziellen Fall nicht ausgleichsrelevant. Nummer 1 verweist insoweit auf die in Absatz 1 getroffene Abgrenzung der ausgleichsrelevanten Steuereinnahmen, Nummer 2 bezieht den Umsatzsteueranteil der Länder mit ein. Nummer 3 ergänzt den Indikator Steuerkraft durch den Einbezug der Förderabgabe nach § 31 des Bundesberggesetzes. Die Ausgleichserheblichkeit dieser Abgabe ist vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 1986 festgestellt worden.

Weitere Einnahmen der Länder sind in die Berechnung der Finanzkraft einzustellen, soweit sie ausgleichsfähig und -bedürftig sind. Satz 2 sieht deshalb vor, dass das Finanzausgleichsgesetz nach Maßgabe des § 4 weitere Einnahmen in die Finanzkraft einbeziehen kann.

Hierbei ergibt sich die mangelnde Ausgleichsrelevanz von Gebühren und Beiträgen sowie von anderen Einnahmen mit Entgeltcharakter bereits aus § 4 Abs. 2 Nr. 1. Die Nichtberücksichtigung derartiger Einnahmen entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 72, 330, 410). Ferner hat das Gericht Einnahmen aus Kapitalzinsen, die aus der Art und Weise der Durchführung einer staatlichen Aufgabe unter Einsatz allgemeiner Finanzmittel stammen, von den ausgleichserheblichen Einnahmen ausgenommen (BVerfGE 72, 330, 412 f.). Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und sonstige Ertragszuführungen können im Rahmen der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers unberücksichtigt bleiben, wenn die Haushaltssystematik eine sachgerechte Einbeziehung verhindert und weit reichend umgestellt und differenziert werden müsste, um Vergleichbarkeit herzustellen (vgl. BVerfGE 72, 330, 413). Der Finanzausgleichsgesetzgeber wird des Weiteren zu prüfen haben, ob weitere Einnahmen der Länder aus Konzessions-

abgaben sachgerecht erfasst und vergleichbar gemacht werden können und auf dieser Grundlage bei der Finanzkraftermittlung anzusetzen sind.

Zu § 6 (Einnahmen der Gemeinden)

Zu Absatz 1

Absatz 1 bestimmt die Maßstäbe zur Ermittlung der Einnahmen der Gemeinden, die in die Finanzkraftermittlung einfließen. Der Begriff der Finanzkraft ist im Hinblick auf die Gemeinden ebenso zu verstehen wie im Hinblick auf die Länder. Demnach sind auch hier grundsätzlich alle Einnahmen der Gemeinden anzusetzen, sofern sie ausgleichsrelevant sind. Einzubeziehen sind dem Grunde nach insbesondere die Steuereinnahmen der Gemeinden, insbesondere die Anteile der Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern (Nummer 1) und aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer (Nummer 2). Bei den Realsteuern sind die autonomen Hebesatzrechte der Gemeinden durch eine sachgerechte Normierung des Aufkommens zu berücksichtigen. Besonders hohe bzw. besonders niedrige Einnahmen, die allein auf einer unterschiedlichen Anspannung der Hebesätze der Gemeinden beruhen, indizieren nicht ausgleichserhebliche Unterschiede in der Finanzkraft. Die Einzelheiten der Normierung regelt das Finanzausgleichsgesetz; es hat zur sachgerechten Bestimmung der Finanzkraft das reale Hebesatzniveau angemessen zu berücksichtigen.

Weitere Steuereinnahmen fließen den Gemeinden aus den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu. Diese Steuern weisen jedoch nur ein vergleichsweise geringes Aufkommen auf und können daher bei der Bestimmung der Finanzkraft nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 außer Ansatz bleiben. Auf der Basis von § 4 Abs. 2 Nr. 1 bleiben des Weiteren Gebühren und Beiträge der Gemeinden sowie Entgelte und entgeltähnliche Einnahmen unberücksichtigt. Nicht einzurechnen sind außerdem Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, die wegen der unterschiedlichen Möglichkeiten der haushaltsrechtlichen Gestaltung und Veranschlagung zwischen den Ländern nicht sachgerecht vergleichbar gemacht werden können.

Konzessionsabgaben der Gemeinden von Versorgungsunternehmen sind grundsätzlich als Bestandteil ihrer Finanzkraft zu berücksichtigen. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sind sie nach Eigenart und Volumen grundsätzlich ausgleichsrelevant. Die sachgerechte Erfassung dieser Abgabe bereitet jedoch Schwierigkeiten; da die Gemeinden die Höhe der Konzessionsabgaben durch Vertragsgestaltung autonom bestimmen können, wäre eine Normierung erforderlich. Tragfähige Ansätze zur Lösung der Probleme liegen bislang nicht vor. Zudem sind viele Fragen der haushaltstechnischen Erfassung der Abgaben ungeklärt. § 6 bezieht daher die gemeindliche Konzessionsabgabe auch weiterhin nicht in die Finanzkraftbemessung ein.

Zu Absatz 2

Absatz 2 verweist auf die in § 15 Abs. 3 maßstäblich näher ausgeformte Möglichkeit, die dem Grunde nach einzubeziehenden Einnahmen der Gemeinden mit Rücksicht auf die nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz GG zu berücksichtigenden abstrakten Mehrbedarfe der Gemeinden und der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen unter Abschlägen in den Vergleich der Finanzkraft der Gemeinden einzubeziehen.

Zu § 7 (Gleichmäßiger Anspruch auf Deckung, Billiger Ausgleich)

Zu Absatz 1

Die Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes ist darauf angelegt, Bund und Länder gleichmäßig, d. h. im Rahmen der vorhandenen Finanzmasse und des gesamtstaatlich Möglichen, finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zukommenden Aufgaben wahrzunehmen.

Teil der ersten Stufe des Systems der Steuerverteilung im föderativen Staat, der Verteilung der Ertragshoheit über das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern, ist die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit. Sie ist dabei das flexible Element im gesamten Einnahmenverteilungssystem, um Verschiebungen im Verhältnis der Ausgabenbelastungen und damit der Finanzierungsbedürfnisse zwischen den staatlichen Ebenen aufgrund politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen Rechnung tragen zu können. Allein der im Vergleich zu anderen Steuern in geringerem Maße konjunkturabhängigen Umsatzsteuer ist diese Funktion eines Puffers zur Anpassung an die wechselnden wirtschaftlichen Verhältnisse zugewiesen.

Als regelmäßig anzuwendendes Instrument und Berechnungsgrundlage zur Bestimmung des gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung dient das gemeinsam von Bund und Ländern herangezogene Deckungsquotenprinzip. Der Ausgleich der Deckungsquoten, die sich als rechnerisches Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben ergeben, liefert ein gemeinsames, die Beteiligten bindendes Prinzip zur Bestimmung der Ansprüche von Bund und Ländern. Die Definition der Deckungsquote ergibt sich aus dem Verhältnis der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben gemäß § 8, wobei der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung ermittelt wird.

Das – auch in der Staatspraxis verwendete – Deckungsquotenverfahren ist eine verfassungsrechtlich zulässige und gebotene Methode der Umsatzsteuerverteilung. Zwar präjudiziert die bisherige Staatspraxis das Deckungsquotenverfahren nicht als einzig zulässige Methode der Umsatzsteuerverteilung. Allerdings stellt das Deckungsquotenverfahren einen im nachhaltigen Konsens der beteiligten Staatsorgane stehenden Verteilungsmodus dar, mit dem die Verfassungsorgane die ihnen zustehenden Auslegungsspielräume bei der Interpretation des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG ausfüllen.

Bereits die von den Regierungschefs des Bundes und der Länder gemeinsam am 28. September 1979 eingesetzte Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile vertrat in dieser Frage ebenfalls mehrheitlich die Auffassung, dass das Deckungsquotenverfahren der Erfüllung der Funktionen des grundgesetzlichen Umsatzsteuerverteilungssystems am nächsten kommt (vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Maßstäbe und

Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Artikel 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen Heft 30, Bonn 1981, Tz 69/70). Hierfür lässt sich schon der Wortlaut der Verfassung anführen, nach dem Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben, sowie die Erwähnung des Verhältnisses zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Bundes und der Länder. Daraus ergibt sich, dass eine Umsatzsteuerverteilung an das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben anzuknüpfen hat. Das Maß für den Anspruch auf Deckung kann demnach nicht das – ebenfalls denkbare – rechnerische Defizit, sondern dem Prinzip nach nur die Deckungsquote sein.

Zur Abstimmung der Deckungsbedürfnisse ermitteln Bund und Länder jeweils ihre Deckungsquoten. Beide Seiten gehen dabei für ihre Berechnungen von den materiellen Maßstäben des § 8 aus. Dabei gewährleistet die Festlegung auf das Deckungsquotenprinzip insbesondere durch die Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung, dass für die Haushalts- und Finanzpläne von Bund und Ländern eine Grenze des Finanzierbaren vorgegeben wird. Mit dem so weiter konkretisierten Deckungsquotenverfahren wird verhindert, dass die Verteilung der Umsatzsteueranteile ohne Bezug auf einen Vergleich der Möglichkeiten von Bund und Ländern zur Deckung ihrer Ausgaben erfolgt. Zusätzlich wird der Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 11. November 1999 Rechnung getragen, dass Bund und Länder zwar in ihrer Haushaltswirtschaft, nicht aber in ihrer Finanzwirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind (BVerfGE 101, 158, 220).

Das von Bund und Ländern gemeinsam verwendete Deckungsquotenverfahren erfüllt die Anforderungen, die das Grundgesetz mit Blick auf den unbestimmten Rechtsbegriff an den Maßstab für die Quantifizierung eines gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung stellt.

Von Verfassungs wegen ausgenommen vom Anwendungsbereich des Deckungsquotenprinzips (Regelkreis 1) bleibt der einem besonderen Lastenverteilungsverhältnis unterliegende Bereich des Familienleistungsausgleichs (Regelkreis 2). Die Verfassung sieht ausdrücklich vor, dass die Belastungen aus dem Familienleistungsausgleich <u>zusätzlich</u> in die Umsatzsteuerverteilung einbezogen werden (Artikel 106 Abs. 3 Satz 5 GG) und bei der Festsetzung der Umsatzsteuerverteilung aufgrund des Deckungsquotenverfahrens unberücksichtigt bleiben (Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 zweiter Halbsatz GG). Die diesbezüglichen Sonderausgleichsregelungen können nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 6 GG unmittelbar im Finanzausgleichsgesetz getroffen werden. Sie bleiben daher von den Bestimmungen dieses Gesetzes ebenso wie die Bestimmung des Artikels 106 Abs. 5a GG unberührt. Dies stellt Satz 2 deklaratorisch klar.

Zu Absatz 2

Absatz 2 konkretisiert den Grundsatz des billigen Ausgleichs. Wie bereits die Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile in ihrem im Jahre 1981 erstatteten Gutachten „Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Artikel 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG“ (BMF-Schriftenreihe Heft 30) feststellte, kann dem Ziel zu einem „billigen Ausgleich“ zu kommen, nur die (negative) Folgerung entnommen werden, dass die Umsatzsteuerverteilung keinen bloßen rechnerischen Vorgang darstellt, auch dann nicht, wenn – gemäß § 8 – die „laufenden Einnahmen“ und die „notwendigen Ausgaben“ ermittelt sind. Insoweit eröffnet Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG gewissermaßen eine zweite Stufe des Verteilungsverfahrens, auf der Korrekturen möglich sind. Verwiesen ist damit auf den politischen Kompromiss, zu dem alle Beteiligten mit Rücksicht auf das Verfassungsgebot der Bundestreue verpflichtet sind. Beim Aushandeln eines solchen politischen Kompromisses werden Unterschiede in der finanzpolitischen Ausgangslage der Beteiligten zu berücksichtigen sein. So liegt die Steuergesetzgebungskompetenz nahezu ausschließlich beim Bund. Der Bund verfügt zudem im Bereich der nichtsteuerlichen Einnahmen einseitig über erhebliche Gestaltungsräume. Wie das jüngste Beispiel der UMTS-Einnahmen zeigt, ist der Bund in der Lage, sich diskretionär umfangreiche zusätzliche Einnahmen zu verschaffen. Die Länder sind dagegen in Teilbereichen abhängig von Zuweisungen des Bundes. Der Umfang der Ausgaben ist auf der Länderebene in hohem Maße durch Bundesgesetze vorgegeben, die Dispositionsfreiheit der Länderebene insofern einseitig in erheblichem Maße beschränkt. Hinzu kommt, dass der Bundeshaushalt aufgrund seiner spezifischen Struktur als Transferhaushalt schnell wirksamen Kürzungen in weit höherem Maße zugänglich ist als die Haushalte der Länder und Gemeinden, die – ihrem Schwerpunkt nach Dienstleistungshaushalte – Kürzungen meist nur mit erheblichen zeitlichen Wirkungsverzögerungen umsetzen können. Zudem kann der Bund einseitig Lasten auf Länder und Gemeinden verlagern. So führen Kürzungen bei den sozialen Transferleistungen des Bundeshaushalts oftmals zu Mehrbelastungen im Bereich der Sozialhilfe. Insgesamt ist die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit auf der Bundesebene somit wesentlich höher als auf der Länderebene. Diesem strukturellen Nachteil der Länderebene ist im Rahmen des Deckungsquotenverfahrens durch entsprechende Billigkeitsabwägungen Rechnung zu tragen. Eine rein arithmetische Definition des Deckungsquotenprinzips in Ausfüllung des Begriffs des „billigen Ausgleichs“ würde der unterschiedlichen Ausgangslage der Beteiligten nicht gerecht.

Wie die Sachverständigenkommission weiterhin hervorgehoben hat, ist für einen billigen Ausgleich außerdem von Bedeutung, dass die Deckungsquotenberechnung auf den Durchschnitt der Länder abstellt. Die Situation der einzelnen Länder bleibt damit außer Betracht. Diese weicht jedoch von dem Durchschnittsergebnis teilweise erheblich ab. Dies bedeutet, dass einzelne Länder auch dann noch eine wesentlich schlechtere Deckungsquote aufweisen als der Bund, wenn die durchschnittliche Deckungsquote der Länder derjenigen des Bundes entspricht. Die unterschiedliche Situation der einzelnen Länder stellt jedenfalls für die Länderebene zugleich sicher, „dass nicht eine großzügige Ausgabenpolitik sich bei der Umsatzsteuerverteilung refinanzieren könnte, eine sparsame Ausgabenpolitik hingegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hätte“ (BVerfGE 101, 158, 220).

Dem Grundsatz des billigen Ausgleichs mit Blick auf eine finanzwirtschaftlich handhabbare, nachvollziehbare und überprüfbare Begründung der gebotenen Abstimmung der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern mittels Wägen

und Gewichten trägt im Übrigen verfahrensgemäß § 9 Rechnung. Der billige Ausgleich der Deckungsbedürfnisse als Verfahrensnorm belässt dem Gesetzgeber Spielräume zum Wägen und Gewichten und drückt damit die notwendige Fairness in der Abstimmung zwischen zwei gleichberechtigten staatlichen Ebenen aus, die wiederum Element der föderativen Finanzordnung der Bundesrepublik ist.

Zu § 8 (Laufende Einnahmen, Notwendige Ausgaben)

Abstrakte Messlatte zur Bestimmung der notwendigen Ausgaben ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht, aber auch im politischen Zielsystem des föderativen Staates Bundesrepublik Deutschland, das öffentliche Interesse. Zwar lassen sich aus der Norm des öffentlichen Interesses aufgrund seiner Unbestimmtheit keine eindeutigen, rationalen und operationalen Kriterien für die Definition der notwendigen Ausgaben ableiten, jedoch ist die Orientierung am Gemeinwohl im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben in den Haushalts- und Finanzplänen der einzelnen Gebietskörperschaften prägend. Nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz in Verbindung mit den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder dürfen nur notwendige Ausgaben in den Haushaltsplänen veranschlagt werden. Der Gesamtkontext der Finanzordnung Deutschlands gibt demnach deutliche Hinweise für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung. Haushaltsgrundsätzegesetz und Haushaltsordnungen von Bund und Ländern stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang zu Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG und geben Leitlinien für die inhaltliche Bestimmung der Maßstäbe, insbesondere hinsichtlich der Bestimmung der notwendigen Ausgaben.

Das Kriterium der Notwendigkeit von Ausgaben kann dabei nicht verengt werden beispielsweise auf die verfassungsrechtlich gebotenen Ausgaben oder auf Ausgaben zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen, denn die notwendigen Ausgaben müssen insbesondere und notwendigerweise auch die Ausgaben beinhalten, die darüber hinaus der am Gemeinwohl bzw. am öffentlichen Interesse orientierten politischen Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung des Haushaltsgesetzgebers entspringen. Bund, Länder und Gemeinden stellen Haushalts- und Finanzpläne gerade zu dem Zweck auf, um den Finanzbedarf festzustellen, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes und der Länder voraussichtlich notwendig ist. Die in den Haushalts- und Finanzplänen von Bund und Ländern enthaltenen Ausgaben bilden demnach die Grundlage für die Maßstabsbildung. Nach Artikel 106 Abs. 9 GG gelten als Ausgaben der Länder im Sinne des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 GG auch die Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände).

Durch die Bestimmung der notwendigen Ausgaben auf der Grundlage der Haushalts- und Finanzpläne wird im Übrigen gewährleistet, dass nur die auf diese Weise bestimmten notwendigen Ausgaben Ansprüche auf einen Ausgleich der Deckungsbedürfnisse begründen und sich nicht eine Ebene bei einer großzügigen Ausgabenpolitik über die Umsatzsteuerverteilung refinanzieren könnte, eine sparsame Ausgabenpolitik hingegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hätte. Es ist schon im Eigeninteresse der Beteiligten nicht vorteilhaft, einseitig künstlich die Ausgabenansätze auszuweiten. Durch überhöhte Ausgabenansätze würden Ansprüche bei den Bürgern ausgelöst, die sich nur zu einem geringen Teil über den Deckungsquotenausgleich refinanzieren ließen. Ein derartiges Ausgabenverhalten in der Erwartung einer Kompensation über erhöhte Umsatzsteueransprüche ist auf Länderseite schon wegen der Konsolidierungsnotwendigkeiten in den Länderhaushalten und des dann erforderlichen, gleichgerichteten und koordinierten Vorgehens von 16 Ländern auszuschließen. Beide Ebenen müssten im Übrigen mit einer analogen Reaktion der jeweils anderen Ebene rechnen, mit der Konsequenz, dass zwar die Ausgaben beider Ebenen stiegen, nicht jedoch die entsprechenden Einnahmen. Ein Anreiz zu überhöhten Ausgabenansätzen ist somit schon aus der jeweiligen Interessenlage heraus unwahrscheinlich.

Demgegenüber kann eine denkbare Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung von Ausgabestrukturen von Bund und Ländern im Lichte der gefestigten finanzwissenschaftlichen Lehrmeinung, aber auch im Kontext der Finanzordnung Deutschlands sowie unter Berücksichtigung der besonderen Funktion der Umsatzsteuerverteilung als bewegliches Element des bundesstaatlichen Steuerverteilungssystems nicht soweit gehen, dass damit eine weiter reichende Präzisierung oder gar materielle Quantifizierung der notwendigen Ausgaben auf der Basis einer sämtliche Gebietskörperschaften umfassenden Aufgaben- und Bedarfsbestimmung verbunden ist. Eine enumerative Festlegung der Kategorien von notwendigen Ausgaben, etwa im Rahmen eines gemeinsamen Finanzplans, ist im Hinblick auf die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes prinzipiell nicht möglich; sie löste die Eigenstaatlichkeit der Länder auf. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen stützt diese Auffassung und betont hierzu in einer die wissenschaftliche Diskussion rezipierenden Stellungnahme: „sieht man von Einschätzungsunterschieden auf den verschiedenen Ebenen … ab, wären … alle Ausgabenbereiche einer Ebene gleich dringend.“ (Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats, 2000). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betont, dass gerade „die finanzwissenschaftliche Forschung … seit langem nachgewiesen hat, dass der … Begriff der ‚notwendigen Ausgaben‘ nicht objektiv konkretisierbar ist“. (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/2001 – Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Tz 395.)

Um die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung insgesamt, insbesondere aber mit Blick auf die Bestimmung der jeweiligen Höhe der notwendigen Ausgaben der einzelnen Haushaltsebenen zu versachlichen, schreibt die Verfassung in Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG vor, den Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln. Die Vorschrift zielt auf ein möglichst dauerhaftes und überschaubar gestaltetes System der Steuerverteilung, das eine vorausschauende Anpassung an den sich ändernden Mittelbedarf der einzelnen Ebenen gewährleistet und so angelegt ist, dass unnötige Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern vermieden werden. Sie soll die Grundlage dafür legen, dass sich Bund und Länder im Hinblick auf die Verteilung der Umsatzsteuer als flexibles Element der bundesstaatlichen Steuerertragsverteilung gemeinsame Bemessungsgrundlagen für die Verteilungsauf-

gabe schaffen. Allerdings lässt sich das Konzept einer (gemeinsamen) mehrjährigen Finanzplanung von Bund und Ländern nicht auf einen zusammengefassten Finanzplan von Bund und Ländern verdichten, in dem der Gesamtrahmen und die Struktur der öffentlichen Ausgaben abgestimmt werden. Das Konzept der mehrjährigen Finanzplanung kann sachgerecht nur im Sinne koordinierter Haushalts- und Finanzpläne der einzelnen Gebietskörperschaften interpretiert werden.

In der Staatspraxis erfolgt die Koordinierung durch den Finanzplanungsrat. Rechtsgrundlage hierfür ist § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz. Die Koordinierung besteht darin, dass möglichst zeitnah, zukunftsgerichtet und realistisch, ökonomische und politische Entwicklungen aufnehmend, ein Rahmen geschaffen wird, an dem sich die Gebietskörperschaften bei der Ermittlung des Umfangs der Ausgaben im Sinne der mehrjährigen Finanzplanung orientieren. Hierzu werden Entwürfe einer Finanzprojektion erörtert mit dem Ziel, sich über die Grundlinien für die Gestaltung der öffentlichen Haushalte zu verständigen. Auf der Grundlage gemeinsam erarbeiteter Vorstellungen über die künftige finanzwirtschaftliche Entwicklung gibt der Finanzplanungsrat Empfehlungen zur Koordinierung der öffentlichen Haushalte und Finanzplanungen. Einer weitergehenden Koordinierung der Haushalts- und Finanzpläne durch den Finanzplanungsrat steht entgegen, dass der Bund und die Länder nach Artikel 109 Abs. 1 GG in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind und die vom Finanzplanungsrat gegebenen Empfehlungen – ungeachtet ihrer politischen Verbindlichkeit – keine rechtliche Bindungswirkung für Parlamente und Regierungen der einzelnen föderativen Ebenen haben können.

Mit der vom Finanzplanungsrat wahrgenommenen Koordinierungsfunktion ist die Voraussetzung für die Schaffung gemeinsamer Bemessungsgrundlagen für die Verteilung nach dem Deckungsquotenverfahren erfüllt. Die in den nach § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz koordinierten Haushalts- und Finanzplänen enthaltenen Einnahmen und Ausgaben bilden danach die Grundlage für die Bestimmung der in die Deckungsquotenberechnung einzustellenden laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben.

Da das Deckungsquotenverfahren auf einen Ausgleich unterschiedlicher Belastungssituationen von Bund und Ländern zielt, die Haushalts- und Finanzpläne von Bund und Ländern aufgrund unterschiedlicher formaler Abgrenzungen die Belastungssituation jedoch teilweise formal unterschiedlich und teilweise auch. unvollständig abbilden, sind die formalen Abgrenzungen in einem nachfolgenden gesonderten Schritt zu vereinheitlichen. Die hierzu notwendigen Bereinigungen sind so vorzunehmen, dass systematische Verzerrungen oder Zufallsergebnisse ausgeschlossen werden und ein Maßstab für einen umfassenden Vergleich der Belastungssituation von Bund und Ländern gewonnen wird. Auf diese Weise wird beispielsweise sichergestellt, dass formal zwar ausgegliederte, über Haftungsvorschriften aber weiter mit dem Kernhaushalt verbundene Haushaltsteile bzw. Sondervermögen in die Deckungsquotenberechnung einbezogen werden.

Eine Bereinigung ist auch im Hinblick auf den von Verfassungs wegen aus dem Anwendungsbereich des Deckungsquotenverfahrens (Regelkreis 1) ausgenommenen und einem besonderen Lastenteilungsverhältnis unterliegenden Bereich des Familienleistungsausgleich (Regelkreis 2) notwendig. Die Bestimmung des Artikels 106 Abs. 3 Satz 5 i. V. mit Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 zweiter Halbsatz GG macht es erforderlich, die mit dem ab dem Jahre 1996 neu geregelten Familienleistungsausgleich zusammenhängenden Finanzvorgänge zu separieren. Diese Finanzvorgänge sind – wenngleich in den Haushalts- und Finanzplänen enthalten – nicht Gegenstand des der Deckungsquotenberechnung zugrunde zu legenden Maßstabs.

Soweit es durch die Koordinierungsfunktion des Finanzplanungsrates nicht bereits erreicht ist, betrifft die Bereinigung ferner die Entwicklungsparameter zur Harmonisierung von Schätzansätzen, insbesondere bezüglich derjenigen Einflussgrößen, denen Bund und Länder gemeinsam unterliegen, ohne sie einzelstaatlich bestimmen zu können. Einer Bereinigung nicht zugänglich sind dabei – im Hinblick auf die gegebene grundsätzliche Notwendigkeitsvermutung – die in jeweiliger haushaltswirtschaftlicher Unabhängigkeit vom Bund und von den einzelnen Ländern getroffenen konkreten materiell-inhaltlichen Planungsentscheidungen.

Durch die verfahrensmäßig nach Maßgabe der Vorschriften des § 9 Abs. 2 durchzuführende Bereinigung der in den koordinierten Haushalts- und Finanzplänen enthaltenen Einnahmen und Ausgaben ergibt sich der in Zahlen ausgedrückte Maßstab für die Deckungsquotenberechnungen von Bund und Ländern in jeweils transparenter und nachvollziehbarer Form.

Zu § 9 (Verfahren)

Zu Absatz 1

Materieller Zweck der Rechtsnorm zur Bestimmung der Voraussetzungen für eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern ist es, wesentliche Veränderungen der Deckungsbedürfnisse durch einen entwicklungsbegleitenden Maßstab feststellbar zu machen, der finanzwirtschaftlich handhabbar, nachvollziehbar und überprüfbar ist. Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit der Festlegung des Maßstabs für die Neufestsetzung eine geeignete Abgrenzung der Geltungsdauer der Beteiligungsverhältnisse nach Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 erster Halbsatz GG erforderlich.

Das Abstellen auf die Veränderung der Deckungsquoten als Voraussetzung für eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile bedeutet, dass sich das Verhältnis zwischen den laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt haben muss. Es kommt also nicht darauf an, dass sich allgemein die wirtschaftlichen Verhältnisse in Bund und Ländern gegenüber dem Zeitpunkt der Festlegung des geltenden Verteilungsschlüssels anders entwickelt haben oder erkennbar zu entwickeln beginnen. Eine allgemeine Veränderung der wirtschaftlichen Situation kann nur von Bedeutung sein, soweit sie sich auf die laufenden Einnahmen bzw. die notwendigen Ausgaben bei Bund oder Ländern einschließlich ihrer Gemeinden (Gemeindeverbände) mit der Folge auswirkt, dass sich im laufenden Wirtschaftsjahr und in den nächstfolgenden Jahren die Deckungsquoten verschieben. Der Begriff der Wesentlichkeit stellt auf eine tiefergreifende Veränderung der vorherigen Verhältnisse, auf eine offensichtliche,

unbestreitbare und nachhaltige Verschiebung der Deckungsquoten ab. Allerdings können auch vorübergehende, ihrem Ausmaß nach aber erhebliche Veränderungen das Kriterium der Wesentlichkeit erfüllen.

Die Verfahrensgrundsätze und die Bemessungsmaßstäbe für die Revision der Beteiligungsverhältnisse nach Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 erster Halbsatz GG müssen mit den Verteilungsmaßstäben zur Festsetzung der Umsatzsteueranteile im Sinne des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 GG identisch sein (vgl. §§ 7 und 8). Bei der Gegenüberstellung der Deckungsverhältnisse des Bundes und der Länder ist von den Tatsachen auszugehen, die sich seit der letzten Festsetzung verändert haben und die sich in wesentlich veränderten notwendigen Ausgaben und laufenden Einnahmen niederschlagen. Inwieweit die künftige Entwicklung dieser Ausgaben und Einnahmen zu einer weiteren Veränderung der Deckungsverhältnisse führen wird, muss im Rahmen von Vergleichsrechnungen und Schätzungen, soweit diese sich nicht bereits in den Haushalts- und Finanzplänen der Gebietskörperschaften niederschlagen, berücksichtigt werden.

Eine gesetzliche Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer soll fortlaufend bestehen, wenngleich daraus nicht geschlossen werden kann, dass eine zeitliche Befristung der jeweiligen gesetzlichen Regelungen verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Vielmehr ist der Gesetzgeber grundsätzlich verpflichtet, für kontinuierliche gesetzliche Regelungen des Beteiligungsverhältnisses Sorge zu tragen, denn die Stetigkeit der Verfügungsgewalt über die Umsatzsteuer ist Voraussetzung für eine Haushaltsplanung und für den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Um der Forderung nach einer zeitlich lückenlosen Regelung gerecht zu werden, muss sich eine spätere gesetzliche Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer immer an die alte Regelung anschließen und damit auch für die Übergangszeit eine gültige Verteilung vornehmen.

Der Verfassungsauftrag zur kontinuierlichen Verteilung der Umsatzsteuererträge wird damit sachgerecht durch eine unbefristete Regelung erfüllt, wobei beiden Seiten das Recht auf Neuverhandlungen wegen des Verfassungsgebots der Bundestreue grundsätzlich nicht versagt werden kann. Damit wird auch dem Einwand Rechnung getragen, dass bei einer unbefristeten Regelung diejenige bundesstaatliche Ebene, deren Finanzierungsbedürfnisse bei zunächst ausgeglichenem Verhältnis der Deckungsquoten künftig voraussichtlich am stärksten steigen, ein erhebliches finanzielles Risiko bis zur Änderung der bestehenden Umsatzsteuerverteilung zu tragen hätte.

Die Feststellung der Voraussetzungen für eine Neufestsetzung kann auf Initiative des Bundes oder der Länder erfolgen; keiner der beiden staatlichen Ebenen kommt hierbei eine Sonderstellung zu. Die Feststellung kann auch in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren vorgenommen werden.

Zu Absatz 2

Die Rechtsnorm stellt klar, dass die Entscheidung zur Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern in einem geordneten, transparenten Verfahren erfolgen muss. Ein solches Verfahren kann auch mit einem Gesetzgebungsverfahren über ein Gesetz verbunden werden, das auf Änderungen des materiellen Rechts zielt.

Die Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer erfordert ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen des Bundes und der Länder über die sachgerechte Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und angesichts der haushalts- und finanzwirtschaftlichen Bedeutung der Regelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer ist für deren Festsetzung bzw. Neufestsetzung ein rationales Verfahren erforderlich, bei dem die Bund/Länder-Verhandlungen sowie das Gesetzgebungsverfahren auf eine sachliche Grundlage gestellt werden; wegen der laufenden Beobachtung und Fortschreibung der Deckungsquoten ist hierfür kein gesondertes, ausschließlich auf eine Neufestsetzung der Deckungsquoten bezogenes Vorbereitungs- und Gesetzgebungsverfahren vorauszusetzen.

Dabei ist gewährleistet, dass Bundestag und Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Umsatzsteuerverteilung zum Gegenstand der Beratung und Bewertung machen. Wenn am Ende Bundestag und Bundesrat eine Neuverteilung beschließen, so machen sie sich die Frage der Umsatzsteuerverteilung und ihrer Grundlagen im Gesetzgebungsverfahren durch Beratung des Gesetzentwurfs nach eigener politischer und verfassungsrechtlicher Prüfung in der Sache zu Eigen.

Die sachlich notwendige Abstimmung zwischen den Beteiligten erfordert Vorbereitungen von Bund und Ländern. Dabei müssen insbesondere – ausgehend von den jeweiligen aktuellen Haushaltsstrukturen – die aktuellen und mittelfristigen Deckungsquoten von Bund und Ländern auf der Basis der Maßstäbe der §§ 7 und 8 ermittelt und die Ansprüche von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen dem Grunde und der Höhe nach vorgeklärt werden. Die bisherige Staatspraxis hat gezeigt, dass zwischen Bund und Ländern unterschiedliche Auffassungen über die methodischen Annahmen zur Abgrenzung sowie teilweise auch über die Höhe der in die Deckungsquotenberechnung einzubeziehenden Einnahmen und Ausgaben bestehen. Es ist bisher kein Verfahren zur Ableitung „objektiv richtiger“ Annahmen gefunden worden. Auch die Diskussion auf wissenschaftlicher Seite blieb strittig. Eine materielle Entscheidung der Details dieses Methodenstreites durch Gesetz ist verfassungsrechtlich nicht erforderlich; dem Gebot der Durchschaubarkeit und Ausgewogenheit genügen Konkretisierungen, „die dazu beitragen, dass politische Kompromisse in den Grenzen festgelegter Kriterien und Verfahrensregeln gefunden werden“ (BVerfGE 101, 158, 227). Soweit die unterschiedlichen Auffassungen trotz des gesetzlichen Postulats einheitlicher Annahmen (§ 8 Satz 3) nicht oder nur zum Teil ausgeräumt werden können, hat das Gesetz durch Verfahrensregeln Vorkehrungen zu treffen, die sicherstellen, dass sich die Entscheidungsfindung in einem solchen Fall gleichwohl in einem geordneten und transparenten Verfahren vollzieht und die unterschiedlichen Auffassungen in angemessener Weise in das Verhandlungsergebnis Eingang finden. Im Einzelnen umfasst die Vorschrift hierzu eine die Pflicht zu gegenseitiger Auskunftserteilung einschließende Darlegungs- und Begründungsverpflichtung. Hierdurch wird die Schwelle für eine je nach Opportunität wechselnde Argumentation erhöht, die Rationalität und Kalkulierbarkeit des Verfahrens gesichert und so die verfassungsrechtlich gebotene objektivierte Verständigung zwischen Bund und Ländern ermöglicht.

Entsprechend den Grundsätzen des Maßstäbegesetzes darf die Rolle der Politik bei der Festlegung der Umsatzsteueranteile zwischen Bund und Ländern nicht auf die Feststellung einer rechnerischen Vorgabe beschränkt werden. Vielmehr bedarf es für die Entscheidung auf politischer Ebene eines gewissen Spielraums. Insofern eröffnen die Vorbereitungen durch die Aufbereitung kontroverser Einzelfragen den gebotenen Ermessensspielraum, innerhalb dessen sich die im Übrigen nach Maßgabe des vorgegebenen Grundsatzes des billigen Ausgleichs erfolgende politische Entscheidung bewegt, die schließlich durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu treffen ist.

Zu § 10 (Grundsätze für die Verteilung)

Zu Absatz 1

Absatz 1 konkretisiert den Rahmen des Artikels 107 Abs. 1 Satz 4 GG hinsichtlich des Umfangs der Verteilung des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer nach Einwohnern und als Ergänzungsanteile. Der Gesetzgeber des Maßstäbegesetzes entscheidet sich auf der Grundlage des ihm in Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG eingeräumten Ermessens, Ergänzungsanteile für steuerschwache Länder zu gewähren. Dies erscheint vor dem Hintergrund der großen Unterschiede in der Verteilung der Steuern, für die das Prinzip des örtlichen Aufkommens Anwendung findet, geboten. Die Gewährung der Ergänzungsanteile sichert insgesamt eine horizontale Steuerverteilung, auf deren Grundlage der solidarische Ausgleich der Finanzkraft unter den Ländern eine aufgabengerechte Ausstattung aller Länder sichern kann.

Zu Absatz 2

Erst mit der Verteilung der Umsatzsteuer einschließlich der Ergänzungsanteile unter den Ländern ist die Steuerverteilung abgeschlossen, wie Absatz 2 klarstellend verdeutlicht. Die Ergänzungsanteile sind also Teil der originären Steuerverteilung, in die sie als horizontal ausgleichend wirkendes Element im Sinne eines Gegenstromprinzips eingebettet sind. Erst nach der Zuteilung der Ergänzungsanteile steht die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest. Der Umsatzsteueranteil nach Einwohnern und als Ergänzungsanteil definiert damit zusammen mit den Steuern nach dem Aufkommen das verfassungsrechtlich Eigene, das in den anschließenden solidarisch umverteilenden Finanzausgleich unter den Ländern nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG eingeht. Die Umsatzsteuerverteilung ist nicht Teil des solidarischen Finanzausgleichs, der die Länder auf der Grundlage des bündischen Prinzips zur Abgabe aus Eigenem verpflichtet. Mit dieser finanzverfassungsrechtlichen Systematik ist es unvereinbar, Umsatzsteueranteile in Form von Ergänzungsanteilen bei der wertenden Bestimmung der Intensität bundesstaatlicher Solidaritätsverpflichtungen als Ausgleichsleistungen in Anschlag zu bringen.

Zweck der Gewährung von Ergänzungsanteilen ist die Sicherung einer finanziellen Mindestausstattung aller Länder unter Annäherung der originären Steuereinnahmen an die zur Deckung ihrer notwendigen Ausgaben erforderlichen Einnahmen. Die Finanzverfassung sieht eine auf einzelne Länder bezogene Deckungsquotenverteilung nicht vor – Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 GG bezieht sich allein auf das Verhältnis von Bund und Ländern –, bietet jedoch in Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG eine auf das Ziel der aufgabengerechten Finanzausstattung ausgerichtete Ergänzung der Umsatzsteuerverteilung nach Einwohnern: Die Ergänzungsanteile tragen dazu bei, dass das Umsatzsteueraufkommen, das den Ländern im Verhältnis zum Bund wegen der unterdurchschnittlichen Steuerkraft einzelner Länder zugewiesen ist, im Rahmen der horizontalen Verteilung die Ausstattung der Länder mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft verbessert.

Zu § 11 (Verteilung der Ergänzungsanteile an der Umsatzsteuer)

Zu Absatz 1

Absatz 1 bestimmt in Konkretisierung des Artikels 107 Abs. 1 Satz 4 GG, welche Länder Ergänzungsanteile erhalten. Der Gesetzgeber macht von dem ihm eingeräumten Ermessen Gebrauch, schränkt die Gewährung von Ergänzungsanteilen jedoch zugleich ein. Nicht alle Länder mit unterdurchschnittlichen Landessteuereinnahmen, die nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG mögliche Empfänger sind, erhalten einen Anspruch auf Ergänzungsanteile. Ergänzungsberechtigt sind nur Länder, die deutlich unterdurchschnittliche Einnahmen aus den in § 5 Abs. 1 näher bestimmten Steuerquellen der Länder haben. Hierfür sieht Satz 1 eine verbindliche Obergrenze von 95 v. H. der durchschnittlichen Einnahmen der Länder vor. Diese Grenze hat als Maßstab die derzeit vorgefundenen finanz- und haushaltswirtschaftlichen Bedingungen in den Ländern, insbesondere das hohe Maß an Bindung der Mittel, zu berücksichtigen; sie muss eine verlässliche eigene Finanzausstattung auf hohem Niveau ermöglichen. Satz 2 eröffnet dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes die Möglichkeit, unter Beachtung der mindestens zu erreichenden Finanzausstattung eine niedrigere Obergrenze festzulegen, um die Steuerverteilung an veränderte Umstände anzupassen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 gewährleistet, dass das Finanzausgleichsgesetz für jedes Land eine Finanzausstattung von mindestens 85 vom Hundert der länderdurchschnittlichen Einnahmen aus den in § 5 Abs. 1 bestimmten Steuerquellen grundsätzlich bereitstellt. Diese eigene Mindestausstattung berücksichtigt den hohen Grad der bundes- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Aufgabenstruktur der Länder. Zugleich hebt sie die Steuerkraft aller Länder auf ein Niveau, das einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder im Länderfinanzausgleich erst ermöglicht. Absatz 2 letzter Halbsatz verweist darauf, dass die eigene Mindestausstattung durch die Ergänzungsanteile lediglich unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Grenze von 25 v. H. des Umsatzsteueranteils der Länder zu garantieren ist.

Zu Absatz 3

Nach Absatz 3 Satz 1 ist Maßstab für die Bemessung der Ergänzungsanteile der ergänzungsberechtigten Länder das Verhältnis ihrer Fehlbeträge an der nach Absatz 1 bestimmten Obergrenze. Dabei steht dem Gesetzgeber die Möglichkeit offen, diese Fehlbeträge nach einem einheitlichen Satz oder aber differenziert so aufzufüllen, dass die Auffüllung mit zunehmendem Abstand zur maßgebenden Obergrenze zunimmt. Satz 2 bestimmt für den Fall, dass das Volumen der nach diesen Maßstäben errechneten Ergänzungsanteile

ein Viertel des Länderanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer überschreitet, eine entsprechende Reduktion der Anteile.

Zu § 12 (Ziel des Finanzausgleichs unter den Ländern)

Die Regelung nimmt eine weitere Konkretisierung der in § 2 verankerten allgemeinen Prinzipien des Finanzausgleiches für den Regelungsbereich des horizontalen Ausgleichs nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG (Länderfinanzausgleich im engeren Sinne) vor.

Satz 1 verweist auf das verfassungsrechtliche Gebot des angemessenen Ausgleichs und konkretisiert es durch den Hinweis auf die Grenzen, die durch das Nivellierungsverbot und das Verbot der Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge gezogen sind. Der Verweis auf die in § 20 des Gesetzes geregelten Allgemeinlast-Bundesergänzungszuweisungen verdeutlicht das verfassungsrechtlich vorgeprägte Verhältnis beider Ausgleichsinstrumente, die bei unterschiedlicher funktionaler Ausrichtung sachlich eng verknüpft sind. Der angemessene Ausgleich ist zunächst durch den horizontalen Ausgleich herzustellen; der dort erreichte Ausgleich ist aber mitentscheidend für die Frage, inwieweit die finanzschwachen Länder in einem Maße unter dem Länderdurchschnitt geblieben sind, das unangemessen erscheint und im Falle der Leistungsschwäche eines Landes eine weitere Angleichung der Finanzkraft durch den Bund verlangt.

„Angemessenheit“ ist ein wertungsoffener Begriff, der auf die notwendige Abwägung widerstreitender Interessen verweist. Satz 2 benennt in Anlehnung an § 2 Abs. 1 qualitative Bezugspunkte zur inhaltlichen Ausfüllung dieses Begriffs. Die aufgabengerechte Finanzausstattung als maßgebliche Gestaltungsvorgabe verlangt mehr als die finanzwirtschaftliche Fähigkeit zur Erfüllung der durch Bundes-, Gemeinschafts- und Landesverfassungsrecht vorgegebenen oder sonst unabweisbaren Aufgaben durch Deckung des absoluten Mindestbedarfs. Selbständigkeit und Individualität der Länder drücken sich aus in eigenverantwortlicher Gestaltung und Schwerpunktsetzung durch Landespolitik. Die Angemessenheit des Ausgleichs darf daher nicht allein auf Erfüllung der unabweisbaren „Pflichtaufgaben“ bezogen werden. Für die gesetzgeberische Wertung, in welchem Maße die Ausgleichsbedürfnisse anzuerkennen und zu befriedigen sind, sind ausgabenbezogene Aspekte zwingend mit zu berücksichtigen.

Zu Satz 3 wird auf Ziffer II 1 1.2 der Allgemeinen Begründung verwiesen.

Zu § 13 (Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern)

Zu Absatz 1

Absatz 1 definiert die Grundstruktur des Ausgleichs unter den Ländern in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Artikels 107 Abs. 1 Satz 2 GG. Die bundesstaatliche Finanzverfassung berechtigt und verpflichtet die Länder zur unmittelbaren Solidarität untereinander; der notwendige Ausgleich ist durch unmittelbare Berechtigungen und Verpflichtungen der Länder sicherzustellen. Die ergänzende Ausgleichsverpflichtung des Bundes wird dort aktuell, wo die bestehenden Ausgleichsbedürfnisse die Leistungsfähigkeit der ausgleichspflichtigen Länder überfordern oder besondere ausgleichsrelevante Umstände mit den Maßstäben des Ausgleichs unter den Ländern nicht erfasst werden und daher gezielten Ausgleich verlangen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 trägt für die Ermittlung der Ausgleichsberechtigungen und -verpflichtungen der verfassungsrechtlichen Vorgabe der aufgabengerechten Finanzausstattung Rechnung. Maßstab für die Gesamthöhe des Finanzausgleichs unter den Ländern ist eine Finanzausstattung, die auch die Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung der finanzschwächeren Länder angemessen berücksichtigt. Zur Deckung des dadurch bestimmten Ausgleichsbedarfs sind die ausgleichsverpflichteten Länder unter Wahrung der verfassungsrechtlich gezogenen Grenzen des Ausgleichs heranzuziehen. Der Finanzausgleichsgesetzgeber bestimmt den konkreten Umfang des Ausgleichs unter den Ländern im Rahmen seines Gestaltungsspielraums zur Bestimmung der angemessenen Ausgleichsintensität.

Zu § 14 (Maßstab des Ausgleichs; Ausgleichsberechtigung und -verpflichtung)

Zu Absatz 1

Absatz 1 definiert den bei der Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern anzuwendenden Maßstab als das Verhältnis von Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl in jeweils absoluten Beträgen. Dieses bestimmt sowohl Grund als auch Höhe der Ausgleichsberechtigungen und -verpflichtungen.

Die Finanzkraftmesszahl bringt die für den Finanzausgleich relevante Finanzkraft eines Landes zum Ausdruck. Sie ist zum Vergleich der Finanzkraft der Länder in Beziehung zu setzen zu der Ausgleichsmesszahl als normiertem Maßstab des abstrakten Bedarfs, der zwar grundsätzlich auf den Einwohner bezogen ist, aber strukturell vorgegebene Mehrbedarfe der Länder einbezieht. Die Ausgleichsmesszahl beschreibt damit die für den Finanzausgleich maßgebliche durchschnittliche Länderfinanzkraft.

Zu den Absätzen 2 und 3

Absätze 2 und 3 bestimmen anhand dieses Maßstabs Ausgleichsberechtigung und -verpflichtung der Länder. Danach sind alle Länder nach dem Maß der Abweichung ihrer Finanzkraft vom Länderdurchschnitt am Ausgleich zu beteiligen. Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft sind ausgleichsberechtigt, Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind ausgleichsverpflichtet; nur bei exakt durchschnittlicher Finanzkraft bestehen weder Ausgleichsberechtigung noch -verpflichtung.

Zu § 15 (Maßstäbe für die Finanzkraftmesszahl)

Zu Absatz 1

Absatz 1 definiert den Maßstab der Finanzkraftmesszahl grundsätzlich als Summe der in § 5 Abs. 2 bestimmten ausgleichsrelevanten Einnahmen der Länder und der in § 6 bestimmten ausgleichsrelevanten Einnahmen der Gemeinden eines jeden Landes. Die dem Grunde nach ausgleichserheblichen Einnahmen sind grundsätzlich in voller Höhe einzubeziehen, soweit das Maßstäbegesetz nicht in den folgenden

Absätzen Abzüge bzw. Abschläge zur Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe ausdrücklich vorschreibt oder zulässt.

Zu Absatz 2

Absatz 2 stellt klar, dass auch künftig eine Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich durch Absetzungen von der Finanzkraftmesszahl erfolgen kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit den Urteilen von 1986 und 1992 zum Finanzausgleichsgesetz die Vornahme von Abzügen zur Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe von der Finanzkraft für zulässig erklärt. Auf dieser Basis hat es den in § 7 Abs. 3 FAG geregelten Abzug für Länder, die Seehäfen unterhalten, gebilligt. Das Urteil vom 11. November 1999 bleibt in der Kontinuität der bisherigen Rechtsprechung. Es verlangt, dass das Finanzausgleichsgesetz die Rechtfertigung des Abzugs erkennen lässt, und verpflichtet den Gesetzgeber, bei nachgewiesener Existenz auch vergleichbare unabänderlich vorgegebene, insbesondere auf geographischen Begebenheiten beruhende Mehrbedarfe zu berücksichtigen. Der vorgegebene Mehrbedarf ist Bezugspunkt des föderalen Gleichbehandlungsgebots. Seine Berücksichtigung macht die Finanzkraft der Länder vergleichbar und ist damit Voraussetzung für einen angemessenen Ausgleich.

Ein abstrakter Mehrbedarf ist dann bei der Ermittlung der Finanzkraft zu berücksichtigen, wenn einzelne Länder eine Infrastruktur mit nationaler ökonomischer Bedeutung vorhalten, deren Nutzen allen Ländern zugute kommt, deren Nettolasten jedoch ausschließlich und merklich den Haushalt des vorhaltenden Landes treffen. Können die betroffenen Länder diese Ausgaben dem Grunde und im Wesentlichen auch der Höhe nach nicht beeinflussen, ist es gerechtfertigt, einen Abzug von der Summe der Einnahmen vorzunehmen. Die Höhe solcher Abzugsbeträge regelt das Finanzausgleichsgesetz in Orientierung an der Höhe der Belastungen der betroffenen Länder; dabei kann es Belastungen auch teilweise berücksichtigen. Das Finanzausgleichsgesetz hat eine periodische Überprüfung und Anpassung der Abzugsbeträge an die tatsächliche Entwicklung der abstrakten Mehrbedarfe sicherzustellen.

Zu den berücksichtigungsfähigen abstrakten Mehrbedarfen zählen insbesondere die in Satz 4 geregelten Hafenlasten. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 knüpft an seine frühere Rechtsprechung an, nach der in der Tradition des bundesstaatlichen Finanzausgleichs seit 1923 die Berücksichtigung der Seehafenlasten verfassungsrechtlich auch weiterhin möglich ist. Die Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen ist eine gesamtwirtschaftlich notwendige Aufgabe, die aufgrund geographischer Voraussetzungen nur die norddeutschen Küstenländer erfüllen können. Die Existenz der deutschen Seehäfen stellt für die stark import- und auch die exportorientierten Wirtschaftszweige aller Länder eine wichtige Voraussetzung dar. Eine Verlagerung standortgebundener, auf hafenwirtschaftlichen Aktivitäten beruhender Wertschöpfung in das europäische Ausland wird verhindert. Sie würde neben negativen Steuer- und Beschäftigungseffekten im Inland zu weiteren volkswirtschaftlichen Nachteilen, z. B. längeren Transportwegen, höheren Kapitalbindungskosten und erhöhten Umweltbelastungen (externe Kosten des Verkehrs) führen.

Dabei ist dem Grunde nach den jeweiligen Landesparlamenten die Entscheidung über den Betrieb und die Aufrechterhaltung von Seehäfen entzogen. Sofern den betroffenen Küstenländern im Saldo von hafenabhängigen Einnahmen und Ausgaben nachweislich haushaltswirksame Nettolasten entstehen, wären sie ohne eine entsprechende Mitfinanzierung durch die übrigen Länder allein zur Bereitstellung und Finanzierung von Hafeninfrastrukturmaßnahmen verantwortlich, obwohl alle Länder einen Vorteil aus der Existenz der Seehäfen ziehen. Die über das Bundesgebiet streuenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen rechtfertigen eine angemessene Beteiligung aller Länder an den Nettolasten der Unterhaltung durch einen Abzug bei der Bestimmung der Finanzkraftmesszahl. Die Höhe der Abzugsbeträge und ihre Überprüfung regelt das Finanzausgleichsgesetz.

Satz 6 stellt ausdrücklich klar, dass weitere gleichgewichtige abstrakte Mehrbedarfe nach dem Maßstab des föderalen Gleichbehandlungsgebots im Finanzausgleichsgesetz zu berücksichtigen sind. Die Existenz weiterer berücksichtigungsfähiger abstrakter Mehrbedarfe ist durch die betroffenen Länder darzulegen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 trägt dem Umstand Rechnung, dass die Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfes in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz GG eine besondere Ausformung erfahren hat. Diese muss der Maßstäbegesetzgeber als verfassungsgesetzliche Vorgabe bei der Bestimmung der ausgleichsrelevanten kommunalen Finanzkraft sachgerecht beachten.

Für die Höhe des Ansatzes der dem Grunde nach ausgleichsrelevanten kommunalen Finanzkraft sind die vom Bundesverfassungsgericht konkretisierten grundgesetzlichen Anforderungen maßgebend. Weitere, darüber hinausgehende Anforderungen lassen sich auch aus allgemeinen Erwägungen zur Zielsetzung des Finanzausgleichs nicht ableiten; sie können die differenzierten Vorgaben des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz GG nicht überlagern. Der Maßstäbegesetzgeber hat diese Vorgaben in einem maßstabsgerechten Teilelement umzusetzen. Die aufgabengerechte Finanzausstattung ist im Zusammenwirken aller Elemente sicherzustellen.

1. Die Regelung des Absatz 3 folgt der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass besondere Gründe aus den spezifischen Verhältnissen der Gemeinden einem Volleinbezug der kommunalen Finanzkraft entgegenstehen können und die Gemeindefinanzen nicht in jeder Hinsicht als Teil der Länderfinanzen anzusehen seien (s. nur BVerfGE 86, 148, 220). Dem Gesetzgeber des Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetzes steht angesichts des Standes der Erkenntnisse zu den kommunalen Steuereinnahmen und kommunalen Finanzbedarfen weiterhin ein breiter, verfassungsgerichtlich nur auf die Vertretbarkeit des Ergebnisses hin überprüfbarer Gestaltungsspielraum zu. Diesen füllt Absatz 3 aus. Festzuhalten ist dabei zunächst, dass die Berücksichtigung kommunaler Steuereinnahmen im bundesstaatlichen Finanzausgleich die Zuordnung von Steuereinnahmen zu den Kommunen unberührt lässt. Sie beeinflusst lediglich die Ansprüche und Verpflichtungen, die sich für die Länder

mit Rücksicht auf die auf kommunaler Ebene vorhandene Finanzkraft ergeben.

Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt der gesetzgeberischen Abwägung ist, dass die kommunalen Steuereinnahmen nach Grund und Höhe ausgleichserheblich sind. Nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz GG sind beim Finanzausgleich unter den Ländern die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) „zu berücksichtigen“. Dieser Vorschrift lässt sich zwar kein generelles „Reduzierungsgebot“ entnehmen; sie rechtfertigt aber, kommunale Einnahmen nicht voll in die Finanzkraft des Landes einzubeziehen (BVerfGE 86, 148, 221), soweit sie der Art nach einen spezifischen Bezug zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufweisen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148, 231 ff.) die hälftige Kürzung der gemeindlichen Steuereinnahmen bei der Berechnung der Finanzkraft als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen, allerdings mit einem Prüfauftrag an den Gesetzgeber verbunden. In seinem Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158, 230) hat es diesen Prüfauftrag erneuert. Für die Regelung der verfassungskonkretisierenden Maßstäbe hat es ergänzend darauf verwiesen, dass das Grundgesetz die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nunmehr ausdrücklich anerkennt (Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG), den Gemeinden einen eigenen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer (Artikel 106 Abs. 5 GG) und der Umsatzsteuer (Artikel 106 Abs. 5a GG) garantiert und dass diese gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung modifiziert.

2. Die Prüfung der verfassungsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der gestärkten wirtschaftlichen Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen auf die Berücksichtigung kommunaler Steuereinnahmen ergibt, dass hieraus jedenfalls keine selbständig tragende Begründung für eine gegenüber dem geltenden Recht weitergehende Kürzung des Einbezuges der kommunalen Finanzkraft folgt. Auch ist die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 27. Mai 1992 (BVerfG 86, 148, 231 ff.) als mit dem Grundgesetz vereinbar gesehene hälftige Kürzung der kommunalen Steuereinnahmen nicht etwa als verfassungsfeste Obergrenze des Einbezuges anzusehen.

Insbesondere ergibt sich aus den im Urteil vom 11. November 1999 herangezogenen Grundgesetzänderungen kein Verfassungsgebot, einen „Autonomieabschlag“ in Höhe von 50 v. H. vorzunehmen, wie er in einer rechtsgutachterlichen Stellungnahme (Hidien, Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Finanzausgleich nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz. Rechtsgutachten im Auftrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, Münster August 2000) gefordert worden ist:

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 lässt Art und Richtung der „Berücksichtigung“ der „modifizierten Zweistufigkeit“ offen und verpflichtet den maßstabsbildenden Gesetzgeber zur ergebnisoffenen Prüfung der Auswirkungen, nicht zu einer bestimmten Entscheidung.

Die Modifikation der finanzverfassungsrechtlichen Stellung der Kommunen beinhaltet allein die verfassungsrechtliche Absicherung bestimmter kommunaler Steuereinnahmen und einen verstärkten verfassungsrechtlichen Schutz kommunaler Steuererhebungsrechte. Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers (Gemeinsame Verfassungskommission, Bundestagsdrucksache 12/6000, S. 48; Bundestagsdrucksache 12/6633, S. 7) sind weder die finanzausgleichsrechtliche Zuordnung der Kommunen zu den Ländern noch die grundgesetzlich vorausgesetzte und landesverfassungsrechtlich ausgeformte Einstandspflicht der Länder für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen verändert worden. Die Entstehungsgeschichte zeigt eindeutig, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht an die systematische Zweistufigkeit des Finanzausgleichs rühren wollte. Die Fassung des Wortlauts und die systematische Einordnung der genannten Normen bestätigen das. In tatsächlicher Hinsicht hat die verfassungsrechtliche Verankerung der einfachgesetzlichen Steuerteilhaberechte die finanzwirtschaftlichen Bande zwischen den Ländern und ihren Kommunen nicht qualitativ verändert: Das Verhältnis von kommunalen Steuereinnahmen und Finanzzuweisungen der Länder hat sich durch die vom Bundesverfassungsgericht herangezogenen Grundgesetzänderungen nicht signifikant verschoben.

Bei der Maßstabsbildung ist die seit der Herstellung der deutschen Einheit eingetretene Vergrößerung der Disparitäten im Bereich der kommunalen Finanzkraft zu berücksichtigen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148, 219 ff., 231 ff.) die bloß hälftige Einbeziehung der kommunalen Einnahmen im Rahmen des damaligen Finanzausgleichs als pauschale Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz GG) als verfassungsrechtlich vertretbar bestätigt. Das Bundesverfassungsgericht hat damit anerkannt, dass die grundgesetzlich vorgegebene Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfes auch durch einen Finanzkraftabschlag erfolgen darf. Der Gesetzgeber ist nicht von vornherein auf andere Mittel, etwa eine kommunale Einwohnerwertung, festgelegt und kann beide Instrumente auch kombinieren.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur bloß hälftigen Berücksichtigung der kommunalen Realsteuern weisen zudem auf einen Zusammenhang des örtlichen Steueraufkommens mit den kommunalen Aufwendungen, die sich nicht notwendig in abstrakten kommunalen Mehrbedarfen widerspiegeln müssen (BVerfGE 86, 148, 231 ff.). Etwaige Mehraufwendungen werden nicht notwendig und hinreichend durch die Normierung nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 berücksichtigt, die der kommunalen Eigenverantwortlichkeit bei der Entscheidung über die Höhe der Hebesätze Rechnung trägt (BVerfGE 86, 148, 230 f.). Der örtlich radizierbaren Verknüpfung von Realsteueraufkommen und durch die Steuerobjekte verbundenen Lasten kann der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 86, 148, 232 f.) durch einen pauschalen Abzug vom Realsteueraufkommen Rechnung tragen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts hat sich unter Berücksichtigung des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraumes des Gesetzgebers eine Bemessung des Abschlages einheitlich mit 50 v. H. noch in den Grenzen des seinerzeit im Rahmen des damaligen Systems Vertretbaren gehalten.

In der Finanzwissenschaft ist darauf hingewiesen worden, dass eine direkte Zuordnung von Aufwendungen und kommunaler Realsteuerkraft nur eingeschränkt möglich sei (vgl. zuletzt T. Lenk, Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich, Oktober 2000, S. 21 ff.). Die Begründung des Finanzkraftabschlags bezieht sich nicht auf eine in den Einzelfällen festzustellende Äquivalenz, sondern auf einen abstrakten gruppenäquivalenten Zusammenhang. Hierfür liegen weiterhin hinreichende Anhaltspunkte vor, die einen anteiligen Abschlag in der vorgesehenen Höhe rechtfertigen.

Die pauschale Kürzung der sonstigen dem Grunde nach berücksichtigungsfähigen kommunalen Steuereinnahmen (Einkommensteueranteil; Umsatzsteueranteil) beruht allerdings auf anderweitigen Erwägungen. Der im Zuge der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zum 1. Januar 1998 durch das Gesetz zur Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (Gesetz zur Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I 1997, S. 2598) eingeräumte Umsatzsteueranteil wird von den Ländern zwar nach einem orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssel an die Gemeinden weitergereicht; der nach Ablauf der Übergangsphase ab 1. Januar 2003 heranzuziehende Schlüssel mit den Schlüsselelementen: Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen), Sachanlagen, Vorräte sowie Löhne und Gehälter weist aber ebenso wie die Einkommensteuer keinen hinreichend engen Bezug zu kommunalen Lasten auf. Für eine pauschale Kürzung zur Berücksichtigung des Finanzbedarfs neben einer Einwohnerwertung besteht hier – wenn auch in geringerem Maße – Raum, wenn und solange hinreichende und zuverlässige Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden nicht entwickelt sind. Ein vollständiger Verzicht ist aber so lange nicht angezeigt und für eine Maßstabsbildung sachgerecht, als nicht sichergestellt ist, dass eine indikatorengebundene Bestimmung den abstrakten Finanzbedarf der Gemeinden treffsicher und methodisch genau abbildet. Es liegt im Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des maßstabsbildenden Gesetzgebers, verbleibenden Unsicherheiten bei der indikatorengebundenen Bestimmung einer kommunalen Einwohnerwertung durch einen ergänzenden Abschlag bei der Berücksichtigung der kommunalen Verbundsteuern Rechnung zu tragen. Innerhalb des so gezogenen verfassungsrechtlichen Rahmens bestimmt Absatz 3 Satz 1 die maßstäblichen Gesichtspunkte, nach denen Abschläge vorzusehen sind.

Die Quantifizierung des vorzunehmenden bzw. zulässigen Grades der Kürzung in Satz 2 trägt der hohen Bedeutung Rechnung, welche die Bestimmung der Finanzkraft für die Gestaltung des Finanzausgleiches im Ganzen hat. Die Differenzierung zwischen den kommunalen Realsteuern einerseits, den Verbundsteuereinnahmen der Kommunen andererseits entspricht der unterschiedlichen Nähe zu den spezifischen Verhältnissen der Gemeinden. Für die Verbundsteuereinnahmen ist dabei dem Finanzausgleichsgesetzgeber ein – wenn auch relativ enger – Rahmen vorgegeben. Der Regelung liegt die Einschätzung zu Grunde, dass die in § 16 Abs. 5 vorgesehene dichtebezogene Einwohnerwertung für die Gemeinden (Gemeindeverbände) zu einer deutlich differenzierteren Erfassung des kommunalen Finanzbedarfes als das geltende Recht führt, gleichwohl aber weiterhin der Ergänzung durch den pauschalen Abschlag von der gemeindlichen Finanzkraft bedarf.

3. Die gravierenden Diskrepanzen zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Ländern im Bereich der kommunalen Finanzkraft modifizieren den Handlungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Die Bandbreite der im Gesetz vorgesehenen Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft trägt dem Rechnung. Die Überwindung der finanzwirtschaftlichen Folgen der deutschen Einheit ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern. Ungeachtet des erheblichen Solidarbeitrages, den die westdeutschen Länder bei der Integration der ostdeutschen Länder in den allgemeinen Finanzausgleichs erbracht und künftig zu leisten haben, ist sie erkennbar auch durch den Bund wahrzunehmen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 anerkennt dies, wenn es – in Bezug auf den Sonderbedarf der neuen Länder – die Höhe der Sonderergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 4 FAG (also einschließlich des erheblichen Anteils für den Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft) als wiedervereinigungsbedingte Ausgleichsregelung vorübergehend als gerechtfertigt bezeichnet und eine Korrektur lediglich auf „längere Sicht“ fordert. Für die Maßstabsbildung hat der Gesetzgeber aber dann zu berücksichtigen, dass die finanzwirtschaftlichen Daten nicht auf eine kurzfristige Annäherung der kommunalen Finanzkraft in den ostdeutschen Ländern an den Länderdurchschnitt weisen. Der Auftrag zur maßstäblichen Verfassungsergänzung und -konkretisierung bezieht sich indes ausdrücklich auch auf die „vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnisse“ (BVerfGE 101, 158, 215).

Zu § 16 (Maßstäbe für die Ausgleichsmesszahl)

Zu Absatz 1

§ 16 definiert die Ausgleichsmesszahl als normierten Maßstab des abstrakten Bedarfs der am Finanzausgleich beteiligten Länder. Absatz 1 normiert ihre Berechnung in zwei Schritten. Zunächst werden Messzahlen zum Ausgleich der Finanzkraft des einzelnen Landes und zum Ausgleich der Finanzkraft der Gemeinden des Landes getrennt festgestellt, anschließend addiert und der Finanzkraftmesszahl des betreffenden Landes nach § 15 gegenübergestellt. Die Messzahlen ergeben sich jeweils aus der auszugleichenden Finanzkraft je Einwohner im Bundesdurchschnitt als Ausgangsfaktor, vervielfacht mit der Einwohnerzahl des betreffenden Landes. Hierbei sind gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 grundsätzlich die natürlichen Einwohner zugrunde zu legen, soweit nicht abstrakte Mehrbedarfe durch modifizierende Einwohnerwertungen zu berücksichtigen sind.

Zu Absatz 2

Absatz 2 verankert in Ausfüllung des § 3 Abs. 2 Satz 2 die Entscheidung für eine Einwohnerwertung auf Landes- und kommunaler Ebene. Angesichts der signifikanten strukturell vorgegebenen Unterschiede im Finanzbedarf der Länder erweist sich die Fiktion eines gleichen Finanzbedarfs pro Einwohner, wie sie dem reinen Einwohnermaßstab zugrunde liegt, als nicht haltbar. Zur Berücksichtigung strukturell vorgegebener Bedarfsunterschiede der Gemeinden erfolgt ebenfalls eine Einwohnerwertung.

Zu Absatz 3

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner bisherigen Rechtsprechung eine Abweichung vom Einwohnermaßstab in den Fällen zugelassen, in denen eine „vorgegebene strukturelle Eigenart" von Ländern einen abstrakten Mehrbedarf begründet (BVerfGE 72, 330, 401, 415 f.; 86, 148, 239). Solche strukturell vorgegebenen Mehrbedarfe, die eine Modifikation des Einwohnermaßstabs im Finanzausgleich unter den Ländern erfordern, bestehen insbesondere bei den Stadtstaaten, deren besonders geprägte Finanzkraft nur dann sachgerecht in den Finanzkraftvergleich einbezogen werden kann, wenn dabei ihre strukturell vorgegebenen Bedarfe Berücksichtigung finden. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich die Einwohnerwertung der Stadtstaaten als „zumindest zulässig" anerkannt (vgl. BVerfGE 72, 330, 415). In seiner Entscheidung vom 11. November 1999 hat das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung fortgeführt und dabei den Gesetzgeber zu prüfen verpflichtet, ob abstrakte Mehrbedarfe besonders dünn besiedelter Flächenländer eine Einwohnerwertung neben derjenigen für die Stadtstaaten erforderlich machen (BVerfGE 101, 158, 230).

Daher regelt Satz 1, dass die strukturelle Andersartigkeit der Stadtstaaten durch eine Einwohnerwertung zu berücksichtigen ist. Diese strukturelle Andersartigkeit hat ihre Ursachen insbesondere in ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Faktoren. Die Stadtstaaten sind zugleich Bundesländer, Großstädte und Landeshauptstädte und müssen die aus dieser Funktionshäufung entstehenden Aufgaben gleichzeitig erfüllen. Ihrer strukturell bedingt höheren Finanzkraft stehen ebenfalls strukturell bedingte höhere Belastungen gegenüber. Dabei besteht für die Stadtstaaten – im Gegensatz zu Flächenländern – keine Möglichkeit, ihre besonderen Belastungen innerhalb eines landesinternen Finanzausgleichs kompensatorisch zu berücksichtigen.

Wird dieser strukturelle Unterschied im Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt, wäre den Stadtstaaten die Möglichkeit entzogen, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben zu erfüllen.

Nach Satz 2 ist die Höhe der Einwohnerwertung an der Finanzausstattung aller vergleichbaren Großstädte im Verhältnis zu den Flächenländern zu bemessen. Für die Wahl der Methode zur Ermittlung der Einwohnerwertung sind die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, nach denen sich Umfang und Höhe einer Einwohnerwertung „nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen" müssen (BVerfGE 72, 330, 415). Einen solchen geeigneten Indikator stellt der schlichte Großstadtvergleich dar, bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe – unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Leistungen – mit derjenigen der Stadtstaaten verglichen wird. Das Bundesverfassungsgericht hat den Großstadtvergleich und die von der Bundesregierung auf dieser Grundlage veranlasste methodische Prüfung nach eingehender verfassungsrechtlicher Prüfung in seinem Urteil von 1992 für zulässig erklärt (BVerfGE 86, 148, 240 ff.). In seinem Urteil vom 11. November 1999 hat es die Verpflichtung zu einer objektiven und verlässlichen Begründung bestätigt und in diesem Zusammenhang erneut auf seine vorangegangene Rechtsprechung verwiesen (BVerfGE 101, 158, 230). Die vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Methode des Großstadtvergleichs ist daher auch für die Zukunft als die geeignete Grundlage zur Bestimmung der Einwohnerwertung anzusehen.

Bei dem Großstadtvergleich ist nach Satz 3 die Gesamtheit der den Stadtstaaten zugewiesenen Aufgaben zu berücksichtigen. Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten hat daher den aus staatlichen und kommunalen Aufgaben resultierenden abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten abzudecken. Dies trägt dem Wesen der Stadtstaaten, in denen die Landes- und Gemeindeebene untrennbar miteinander verflochten sind, Rechnung. Dass die Einwohnerwertung den Mehrbedarf grundsätzlich in vollem Umfang zu berücksichtigen hat, ergibt sich aus der geschichtlichen Entwicklung des Elements, insbesondere aus den gesetzlichen Modifikationen zur Einwohnerwertung der Stadtstaaten und aus den hierzu ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Es kommt mithin nicht darauf an, in welchem öffentlichen Sektor oder auf welcher Ebene sich der Mehrbedarf manifestiert. Eine künstliche Aufteilung des Mehrbedarfs nach seinem „staatlichen" oder „kommunalen" Charakter ist daher weder notwendig noch sachgerecht.

Die vorgegebene Andersartigkeit der Stadtstaaten wird nur aus rein technisch-pragmatischen Gründen durch eine Einwohnerwertung zum Vergleich der Landesfinanzkraft berücksichtigt. Aus dieser Verortung kann nicht auf die Art der zu berücksichtigenden stadtstaatenspezifischen Mehrbedarfe geschlossen werden. Eine gleichzeitige Berücksichtigung durch die Einwohnerwertung bei den Gemeinden nach Absatz 5 ist dadurch vermieden, dass deren Auswirkung – verglichen mit der Wertung der Einwohner einer Durchschnittsgemeinde – im Rahmen des Großstadtvergleichs mit in Ansatz gebracht wird (vgl. BVerfGE 72, 330, 416; 86, 148, 247).

Satz 4 legt als Maßstab für die Einwohnerwertung einen Wert von 135 v. H. fest. Dieses Ergebnis wird durch zwei gutachterliche Berechnungen gestützt:

Der vom Ifo-Institut 1986/87 vorgenommene Großstadtvergleich (Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, ifo Studien zur finanzpolitik, Bd. 45, München 1986) stellt nach wie vor eine geeignete Grundlage zur quantitativen Bestimmung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten dar. Insbesondere mindert die Einbeziehung Berlins die Aussagekraft der Untersuchung nicht. Die Untersuchung des Ifo-Instituts bezog sich nicht lediglich auf die Stadtstaaten Bremen und Hamburg; sondern hat allgemeine Kriterien zur Vergleichbarkeit der Finanzausstattung von Flächenländern einerseits und Stadtstaaten andererseits entwickelt. Der methodische Kern besteht dabei darin, dass die durchschnittliche Finanzausstattung der Gruppe der Großstädte in den Flächenländern (also unter Ausschluss Hamburgs und Bremens) mit der durchschnittlichen Finanzausstattung der Flächenländer verglichen wird. Somit hat die Anzahl und Größe der Stadtstaaten keine Auswirkungen auf die Ergebnisse.

Eine erneute Überprüfung der Ergebnisse des Gutachtens des Ifo-Instituts auf der dort gewonnenen methodischen Basis hat ergeben, dass weiterhin eine Einwohnerwertung von 135 v. H. zulässig ist. Die Aktualisierung des Großstadtvergleichs aus dem Jahre 1986/87 hat dies bestätigt (Marlies Hummel: Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG – Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des Ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87, München/Kö-

nigswinter 2001). Danach lassen sich für die Stadtstaaten Bandbreiten angemessener Einwohnergewichtungen ermitteln, die für Berlin zwischen 131 und 144, für Bremen zwischen 133 und 147 und für Hamburg zwischen 132 und 145 v. H. liegen. Innerhalb dieser Bandbreiten ist eine Festlegung auf 135 v. H. jedenfalls zulässig.

Dagegen bietet das aktuelle Gutachten des Ifo-Instituts (Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Die Einwohnergewichtung auf Länderebene im Länderfinanzausgleich, München, Januar 2001) keine geeignete Grundlage zur quantitativen Bestimmung der Einwohner-Wertung der Stadtstaaten. Seine Prämissen sind bereits insoweit unzutreffend, als die Methode des Großstadtvergleichs entgegen der eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für unzulässig erklärt wird. Zum anderen beschränkt sich die Ermittlung der Mehrbedarfe der Stadtstaaten auf die Landesausgaben, weil – vermeintlich – die Einwohnerwertung der Stadtstaaten nur die Steuereinnahmen der Länder betrifft. Dies ignoriert wiederum die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Satz 5 regelt die periodische Überprüfung der Höhe der Einwohnerwertung. Als ein auf Unterschiede im abstrakten Mehrbedarf bezogenes Element muss sie regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob die der aktuellen Festsetzung zugrunde liegenden Aufgaben- und Belastungsverhältnisse noch Bestand haben oder ob die aufgabengerechte Finanzausstattung, die sie zu sichern hat, eine Anpassung notwendig macht. Hierfür sieht Satz 5 eine periodische Überprüfung in Abständen von acht Jahren vor; diese Zeitspanne ist auf die Verfügbarkeit statistischer Daten abgestimmt.

Zu Absatz 4

Absatz 4 nimmt die Forderung des Bundesverfassungsgerichts auf, „die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft dünn besiedelter Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann“ (BVerfGE 101, 158, 230).

Das Gericht begründet seinen Prüfauftrag mit dem Hinweis, dass der Bedarf der neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen durch die gegenwärtige Einwohnerwertung weniger Gewicht erhalte, die Kosten vieler öffentlicher Leistungen in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher liegen könnten als in den Städten und die Gemeinkosten auf eine geringere Kopfzahl umgelegt werden müssten.

Zur Durchführung der Prüfung sind finanzwissenschaftliche Untersuchungen zu den angesprochenen Aspekten durchgeführt worden. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass in dünn besiedelten Ländern abstrakte Mehrbedarfe existieren, die im geltenden Finanzausgleichsgesetz nicht hinreichend einbezogen sind. Sie machen eine Einwohnerwertung zur angemessenen Vergleichbarkeit der Finanzkraft dünn besiedelter Regionen erforderlich. Absatz 4 ermöglicht daher, zur Ermittlung der auszugleichenden Landesfinanzkraft eine Einwohnerwertung für dünn besiedelte Länder einzuführen, überlässt aber dem Gesetzgeber des Finanzausgleichsgesetzes die konkrete Bewertung der Ausgleichsbedürfnisse und die Entscheidung, inwieweit die Berücksichtigung des abstrakten Mehrbedarfs über eine Einwohnerwertung bei der Gemeindefinanzkraft oder ergänzend auch bei der Landesfinanzkraft erfolgen soll. Insoweit trifft Absatz 5 die Entscheidung, dass die Einwohnerwertung im Ausgleich der Gemeindefinanzkraft die abstrakten Mehrbedarfe dünn besiedelter Räume zu berücksichtigen hat; diese geht differenziert auf die Bedarfslage in den sehr unterschiedlich strukturierten Ländern ein. Absatz 4 ermöglicht fakultativ eine ergänzende Berücksichtigung bei der Landesfinanzkraft, wenn der Gesetzgeber dies zur Vergleichbarkeit für einzelne besonders dünn besiedelte Länder für notwendig erachtet.

Die durch die Einwohnerwertung zu berücksichtigenden abstrakten Mehrbedarfe in dünn besiedelten Ländern sind nach verlässlichen, objektiven Indikatoren nachvollziehbar zu begründen. Hierbei hat der Finanzausgleichsgesetzgeber zunächst abzugrenzen, für welche Länder eine Einwohnerwertung im Ausgleich der Landesfinanzkraft vorzunehmen ist; diese Einschätzung wird wiederum davon abhängen, inwieweit die Vergleichbarkeit bereits durch die Einwohnerwertung nach Absatz 5 hergestellt wird. Die Ausgangslage ist dadurch gekennzeichnet, dass die beiden Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg mit weniger als 90 Einwohnern je qkm eine deutlich unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte im Vergleich zu den Flächenländern haben, die im Durchschnitt eine Bevölkerungsdichte von ca. 210 Einwohnern je qkm ausweisen. Das nächst dünn besiedelte Flächenland ist Sachsen-Anhalt mit weniger als 130 Einwohnern je qkm; erst danach folgen mit mehr als 150 Einwohnern je qkm und mit jeweils geringem Abstand Thüringen, Niedersachsen, Bayern und Schleswig-Holstein.

Die Verortung der Einwohnerwertung für dünne Besiedlung im Ausgleich der Landes- oder Gemeindefinanzkraft betrifft die Durchführung, nicht die inhaltliche Begründung. Hinsichtlich des anzuwendenden Maßstabs kann daher zunächst auf die Ausführungen in der Begründung zu Absatz 5 (kommunale Einwohnerwertung) verwiesen werden, die sich eingehend mit dem Maßstab der „Siedlungsdichte“ im Rahmen und aufgrund von „Raumordnungsregionen“ befassen; insoweit muss derselbe Maßstab für die Landes- und Kommunalebene gelten.

Die Anwendung des Maßstabs „Siedlungsdichte“ und „Raumordnungsregionen“ zur Begründung einer besonderen Einwohnerwertung für dünn besiedelte Länder/Gemeinden wird durch ein wissenschaftliches Gutachten zu den Kosten der öffentlichen Leistungserstellung gerechtfertigt und bestätigt. Dieses hat Mehrbedarfe und Kostennachteile in dünn besiedelten Räumen ermittelt und empirisch untermauert (vgl. H. Seitz, Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Frankfurt (Oder), Mai 2000).

Ausführliche Analyseergebnisse liegen in dem Gutachten insbesondere für die Aufgabenbereiche „Bau- und Unterhalt von öffentlichen Straßen“, „Abwasserentsorgung“ und „Bau- und Unterhalt von Schulen“ vor.

Im Bereich „Bau- und Unterhalt von öffentlichen Straßen“ zeigt sich, dass mit abnehmender Bevölkerungsdichte die Straßennetzlänge und -fläche je Einwohner überproportional ansteigt (Seitz, a. a. O. S. 39 ff.; 48 ff.). Diese erheblichen Mehraufwendungen schlagen sich auch in deutlichen Kostennachteilen der dünn besiedelten Räume nieder, die in einer Größenordnung von ca. 20 v. H. geschätzt werden.

Im Bereich „Abwasserentsorgung“ sind ebenfalls große Kostengefälle zwischen extrem dünn und durchschnittlich besiedelten Regionen zu verzeichnen. In extrem dünn besiedelten Räumen können keine Skalenerträge ausgeschöpft werden; die Fixkostenbelastung steigt je angeschlossenem Einwohner überproportional an (Seitz, a. a. O. S. 28 ff.). Kostenvergleichsstudien zeigen aber auch in Großstädten (mit mehr als 500 000 Einwohnern) höhere Kosten im Bereich der Abwasserentsorgung.

Eine zusammenfassende Auswertung der empirischen Befunde zeigt, dass bei sehr dünner Besiedlung ein Kostenaufschlag in einer Größenordnung von mindestens 75 v. H. bis 125 v. H. zu kalkulieren ist. Trotz weitgehend gebührenfinanzierter Bereitstellung bleibt der öffentlichen Hand in besonders dünn besiedelten Regionen ein erheblicher Mehrbedarf (Entsorgung von öffentlichen Flächen, Investitionsförderungsbedarf). Zudem sind Gebühren in ländlichen Gebieten nicht unbegrenzt steigerungsfähig. Die Abwasserentsorgung muss gerade in den dünn besiedelten ländlichen Bereichen zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse in erheblichem Umfang subventioniert werden.

Auch im Aufgabenbereich des „Baus und Unterhalts von Schulen“ lassen sich deutliche Kostennachteile dünn besiedelter Räume nachweisen (Seitz, a. a. O. S. 54 ff.). Zur flächendeckenden Versorgung mit Schulen (insbesondere der Primarstufe und Sekundarstufe I) sind in dünn besiedelten Regionen deutlich mehr Schulen einzurichten und zu unterhalten. Auf der kommunalen Ebene zeigt das Gutachten hier Kostennachteile von ca. 25 v. H.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass in einer Reihe anderer Aufgabenbereiche vielfach Unterschiede empirisch nicht nachweisbar bzw. nicht nachvollziehbar mit einer unterdurchschnittlichen Siedlungsdichte verknüpft sind. Ausgaben für soziale Sicherung und Versorgung, insbesondere für Sozialhilfe steigen mit dichter Besiedlung an. Insgesamt bestätigt das Gutachten die auch für andere Länder geltende Evidenz eines in der Bevölkerungsdichte u-förmigen Verlaufs der Gesamtkostenkurve der öffentlichen Güterversorgung.

Nachteile einer dünnen Besiedlung gibt es aber nicht nur auf der Ausgabenseite, sondern auch einnahmeseitig (Seitz, a. a. O. S. 79 ff.). Dieser einnahmeseitige Nachteil dünn besiedelter Regionen wird im Ländervergleich durch die anteilige Einbeziehung der Gemeindesteuern nur sehr unvollständig ausgeglichen.

Zu Absatz 5

Absatz 5 nimmt die Forderung des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1, zweiter Halbsatz auf, nach dem im Finanzausgleich unter den Ländern ausdrücklich der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen ist. Abstrakter Bedarfsmaßstab ist auch insoweit grundsätzlich der Einwohner (BVerfGE 86, 148, 223), doch sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts strukturell vorgegebene unterschiedliche Bedarfe im Finanzausgleich zu berücksichtigen. Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 zweiter Halbsatz GG sieht die Einbeziehung solcher abstrakter Bedarfe im Finanzkraftausgleich unter den Ländern vor, da sie mitbestimmen, in welchem Ausmaß die Finanzkraft der Länder durch ihre Sorge für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen in Anspruch genommen wird. Bei der Bestimmung des angemessenen Ausgleichs ist deshalb ein genereller Mehrbedarf von Gemeinden einzubeziehen, soweit die ihn verursachenden Faktoren aus den besonderen strukturellen Bedingungen der Gemeinden resultieren. Diese Bedingungen müssen

– unabhängig von eigenen kommunalen Prioritätsentscheidungen,
– bei Kommunen generell, d. h. aufgrund ihrer Eigenart als Kommunen,
– gemeinsam, d. h. bei den Kommunen aller Länder, und schließlich
– in quantitativ unterschiedlicher Ausprägung gegeben sein (BVerfGE 86, 148, 224).

Soweit solche Faktoren erkennbar Unterschiede im abstrakten Bedarf der Gemeinden hervorrufen, bekräftigt und akzentuiert Absatz 5 Satz 1 die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Finanzausgleichsgesetzgebers, diese zu berücksichtigen. Als geeignetes Instrument sieht er eine Einwohnerwertung bei der Ermittlung der gemeindlichen Ausgleichsmesszahl vor.

Satz 2 bestimmt die zu berücksichtigenden Faktoren, die als verlässliche und objektivierbare Indikatoren für den generellen Finanzbedarf der Kommunen heranzuziehen sind. Bei der Festlegung dieser Faktoren muss der Gesetzgeber, ausgehend von finanz- und regionalwissenschaftlichen Erkenntnissen, zwischen dem Aspekt der Zielgenauigkeit auf der einen und den Anliegen der Einfachheit und Transparenz des Ausgleichs auf der anderen Seite abwägen. Während ersterer auf eine umfassende Abbildung bedarfsprägender Faktoren durch eine Vielzahl von Einzelmaßstäben drängen mag, sprechen letztere für eine Beschränkung auf wesentliche Merkmale und gegen einen umfangreichen Indikatorenkatalog, der aufwendig zu ermitteln und häufig zu überprüfen und zu aktualisieren wäre. Auch der Aspekt der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und der Vielgestaltigkeit möglicher Lösungen spricht gegen eine zu detaillierte Ermittlung einzelner Bedarfe in aufgesplitterten kommunalen Aufgabenbereichen. Deswegen wählt Satz 2 einige wenige, aber qualitativ anerkannte bedarfsprägende bzw. bedarfsspiegelnde Faktoren aus. Hierbei berücksichtigt er Unterschiede in der Siedlungsstruktur und sozio- und wirtschaftsstrukturell vorgeprägte Bedarfsunterschiede durch eine ergänzende Soziallastkomponente. Verbleibende Unschärfen der Bedarfsermittlung sind im Interesse auch der Handlungsautonomie der Gemeinden hinzunehmen. Die Einbeziehung des gemeindlichen Finanzbedarfs wird ergänzend berücksichtigt mittels eines anteiligen Ansatzes der Finanzkraft nach § 15 Abs. 3.

Als maßgebender Faktor genereller kommunaler Mehrbedarfe ist gemäß Satz 2 Nr. 1 zum einen die Siedlungsdichte zur Ermittlung einer Einwohnerwertung zu berücksichtigen. Neuere Untersuchungen zeigen signifikante Zusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur und kommunalen Ausgabenbedarfen auf. Ausgehend von der durchschnittlichen Siedlungsdichte ergibt sich, dass sowohl eine besonders niedrige als auch eine besonders hohe Siedlungsdichte kommunale Mehrbedarfe hervorrufen. Eine besonders geringe Siedlungsdichte führt grundsätzlich dazu, dass die – zur An-

näherung an gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen vorzuhaltenden – öffentlichen Infrastruktureinrichtungen höhere Belastungen je Einwohner hervorrufen. Fixkosten verteilen sich auf eine geringere Bevölkerungszahl, ohne dass die entstehenden Mehrbedarfe (allein) durch kostendeckende Entgelte der Nutzer gedeckt werden können.

Eine überdurchschnittliche Siedlungsdichte führt oberhalb eines bestimmten Optimums dazu, dass die Größenvorteile in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen (economies of scale) durch mit der Größe verbundene Kostennachteile (diseconomies of scale) übertroffen werden. Höhere Kosten für die Bereitstellung der öffentlichen Leistungen sowie eine überregional wirkende Nachfrage zu Lasten der besonders dicht besiedelten Regionen bedingen, dass der Ausgabenbedarf je Einwohner in diesen Regionen deutlich über dem bundesdurchschnittlichen Ausgabenbedarf liegt. Zudem führt die Konzentration der Bevölkerung häufig dazu, dass Aufgaben mit höherer Intensität und höherem Aufwand erfüllt werden müssen. Zur angemessenen Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs hat das Finanzausgleichsgesetz diesen Wirkungszusammenhang zu berücksichtigen.

Von der Maßgeblichkeit siedlungsstruktureller Gesichtspunkte geht grundsätzlich auch das geltende Finanzausgleichsgesetz aus, indem es eine Einwohnerwertung in Abhängigkeit von der Gemeindegröße vornimmt und diese im Hinblick auf besonders dicht besiedelte Regionen modifiziert. Die größenabhängige Gewichtung mit Dichtezuschlag bringt die bestehenden Zusammenhänge aber nur bedingt sachgerecht in die Bestimmung der Ausgleichsmesszahl ein. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den systematisch ausgeblendeten generellen Mehrbedarf besonders dünn besiedelter Regionen, die eine entsprechende Verzerrung im Finanzkraftvergleich bewirkt. Zudem knüpft die Gewichtung mit der Gemeindegröße an Faktoren an, die der Gestaltung durch die Länder unterliegen und deren aktuelle Gestalt im Wesentlichen durch die unterschiedliche Intensität der kommunalen Gebietsreformen in den Ländern bestimmt wird. Derartige Unterschiede weisen nicht auf objektivierbare generelle Mehrbedarfe der Kommunen des Landes, die im Finanzkraftvergleich unter den Ländern zu berücksichtigen sind. Sofern sie Ausgleichsbedürfnisse hervorrufen, sind diese im Rahmen der finanziellen Verantwortung des Landes für seine Kommunen grundsätzlich durch einen kommunalen Finanzausgleich zu befriedigen. Aufgrund dieser Unschärfen ist die Gemeindegröße als Maßstab ausgleichsrelevanter Finanzkraft verfassungsrechtlich zweifelhaft. Satz 2 Nr. 1 knüpft stattdessen an den verfügbaren sachgerechten Maßstab der Siedlungsdichte an. Die konsequente Berücksichtigung des einheitlichen Merkmals der Siedlungsdichte bedeutet zugleich höhere Stringenz und Einfachheit.

Absatz 5 Satz 2 Nr. 1 zweiter Halbsatz verpflichtet den Finanzausgleichsgesetzgeber, im Rahmen der Einwohnerwertung nach Siedlungsdichte an geeignete räumliche Einheiten anzuknüpfen. Auch als Grundlage einer dichteabhängigen Bedarfsmessung scheidet der Rückgriff auf die Gemeindeebene aus, da die räumliche Abgrenzung der Gemeinden in die Verantwortung des Landesgesetzgebers fällt und politischer Entscheidung unterworfen ist. Die dem Finanzkraftvergleich zugrunde zu legende Abgrenzung muss gegenüber kommunalen Gebietsveränderungen möglichst unempfindlich sein. Außerdem dürfen die Bezugsräume nicht allzu kleinräumig gewählt werden. Generellem Mehrbedarf einzelner Kommunen steht ein geringerer Bedarf anderer Kommunen des betreffenden Landes gegenüber, der Belastungen im Vergleich der Länder teilweise wieder ausgleichen kann. Im Finanzausgleich unter den Ländern sind nur wesentliche, den angemessenen Vergleich der Landesfinanzkraft betreffende Mehrbedarfe zu berücksichtigen; hierfür ist von Bedarfsunterschieden zu abstrahieren, die innerhalb der Länder durch einen kommunalen Finanzausgleich ausgeglichen werden können. Eine sachgerechte Bestimmung des für den Finanzausgleich unter den Ländern relevanten abstrakten Gemeindefinanzbedarfs soll deshalb innerhalb der gegebenen Landesgrenzen auf regionale Einheiten oberhalb der Gemeindeebene zurückgreifen.

Für eine sachgerechte Einbeziehung kommunaler Finanzbedarfe sollten die Bezugsräume nicht allein an verwaltungsorganisatorisch bestimmte Gegebenheiten anknüpfen. Die räumliche Abgrenzung muss auf funktionalen Abgrenzungskriterien aufbauen, welche die räumlichen Verflechtungen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften auf sachgerechte Weise abbilden. Derartige Kriterien müssen anhand einheitlicher Maßstäbe eine Vergleichbarkeit hinsichtlich der in den einzelnen Ländern vorhandenen Bedarfsstrukturen ermöglichen.

Als geeignete räumliche Abgrenzung stellen sich demnach vor allem die von dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung für Zwecke der Raumordnungsanalyse ermittelten Raumordnungsregionen dar, die auch den von der Bundesregierung zu erstellenden Raumordnungsberichten zugrunde liegen. Sie orientieren sich an den verwaltungsmäßigen Grenzen der Gemeinden und Kreise, fassen diese aber mit dem Ziel der Bestimmung funktionaler Raumeinheiten zusammen. Sie erfassen die unterschiedlichen Regionen mit einem einheitlichen, anhand anerkannter Parameter entwickelten räumlichen Raster, das in der empirischen Regionalforschung breite Verwendung gefunden hat. Die Parameter bilden Beziehungen zwischen den einzelnen Teilräumen der Raumordnungsregionen ab und ermöglichen einen Vergleich der unterschiedlichen Regionen im Hinblick auf siedlungsstrukturell bedingte kommunale Bedarfe in den Ländern.

In Ergänzung des allgemeinen dichteabhängigen Faktors ist gemäß Absatz 5 Satz 2 Nr. 2 zum anderen eine Sozialhilfekomponente in der Bestimmung der Einwohnerwertung zu berücksichtigen. Diese bezieht Unterschiede in der Belastung durch Sozialhilfeausgaben ein. Größere und insbesondere extrem dicht besiedelte Gemeinden weisen häufig höhere Soziallasten auf; gleichwohl können weder Gemeindegröße noch Siedlungsdichte die Unterschiede in der Sozialhilfebelastung auch ähnlich strukturierter Gemeinden abschließend erklären. Hier wirken offensichtlich sozio- und wirtschaftsstrukturelle Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen, wie etwa die Arbeitslosigkeit, die der Einflussnahme der Landes- und Kommunalpolitik grundsätzlich entzogen sind. Soweit die Sozialhilfe als Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß § 11 ff. BSHG zu gewähren ist, ist sie als Rechtsanspruch ausgestaltet und auch in ihrer Höhe weitgehend normiert; die Belastungen sind damit den kommunalen Bedarfsträgern nach Grund und Höhe vorgegeben.

Wegen der signifikanten Bedeutung dieser Belastungsunterschiede, gegenüber denen andere Bedarfsunterschiede in den Hintergrund treten, ist eine ergänzende Berücksichtigung als Bedarfsindikator im Finanzausgleich vorzusehen. Nummer 2 sieht deshalb die Einbeziehung der Hilfe zum Lebensunterhalt bei der Ermittlung der Ausgleichsmesszahl vor.

Dabei lassen sich weder aus Arbeitslosenquoten oder der Zahl der Arbeitslosen, der Anzahl älterer und ggf. pflegebedürftiger Personen oder der Sozialhilfeempfänger differenzierte und praktikable Kriterien gewinnen, die diese Belastungsunterschiede sachgerecht in der Einwohnerwertung abbilden können. Diese einzelnen Faktoren werden – auch in Kombination – der Vielzahl der die Sozialhilfebelastung beeinflussenden tatsächlichen Faktoren nicht gerecht. Mangels geeigneter Indikatoren ist die Sozialhilfekomponente in der Einwohnerwertung ausgehend von den Sozialhilfelasten der Kommunen zu bestimmen. Dabei sind die Folgen einer unterschiedlichen Gewährungspraxis der Gemeinden im Ausgleich unter den Ländern möglichst zu neutralisieren. Dies geschieht, indem die Belastungen normiert werden, soweit erhebliche Ermessenspielräume bei der Gestaltung der Sozialhilfe bestehen. Darüber hinaus soll mit Blick auf die allseitigen Anstrengungen zur Begrenzung der Soziallasten ein erheblicher Autonomieabschlag erfolgen, indem die normierten Ausgaben nur anteilig angesetzt werden.

Inwieweit im Rahmen des Absatz 5 Satz 2 noch weitere Belastungen zu berücksichtigen sind, bleibt der Einschätzung und Entscheidung des Finanzausgleichsgesetzgebers überlassen.

Zu § 17 (Bestimmung der Ausgleichszuweisungen und -beitrage)

§ 17 regelt die Ermittlung der Ausgleichszuweisungen und -beitrage für den Finanzausgleich unter den Ländern in Anwendung des Maßstabs des § 14 Abs. 1. Hierzu bestimmt er Grundsätze der Gestaltung des Tarifs, des durch die Zuweisungen zu gewährleistenden Ausgleichsniveaus und der Aufbringung des erforderlichen Ausgleichsvolumens aus den Ausgleichsbeiträgen.

Zu Absatz 1

Nach Absatz 1 bemessen sich die Ausgleichszuweisungen als Vomhundertsätze an den Fehlbeträgen, welche die ausgleichsberechtigten Länder zu dem durch die Ausgleichsmesszahl beschriebenen Länderdurchschnitt aufweisen. Die Vomhundertsätze sind im Finanzausgleichsgesetz so zu regeln, dass sie grundsätzlich um so höher sind, je weiter die Finanzkraft des betroffenen Landes unter dem Durchschnitt liegt. Bei der weiteren Ausformung des Tarifs hat der Gesetzgeber darauf zu achten, dass der Tarif in der Grenzbetrachtung stetig ist und keine Sprünge aufweist; gleitende Übergänge zwischen den Ausgleichsbereichen sind zu gewährleisten. Absatz 1 Satz 3 bestimmt eine unterste Grenze der Ausgleichsintensität im Finanzausgleich unter den Ländern. Das Finanzausgleichsgesetz hat danach sicherzustellen, dass jedes ausgleichsberechtigte Land nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs mindestens ein Niveau von 90 v. H. der länderdurchschnittlichen Finanzkraft erreicht. Die Obergrenze von 100 v. H. ergibt sich daraus, dass der Finanzausgleich unter den Ländern die unterdurchschnittliche Finanzkraft nur an den Durchschnitt annähern soll, ohne sie bis auf den Durchschnitt zu heben.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 bemessen sich die Ausgleichsbeiträge grundsätzlich als Vomhundertsätze an den Überschüssen, welche die ausgleichsverpflichteten Länder zu dem durch die Ausgleichsmesszahl beschriebenen Länderdurchschnitt aufweisen. Die Vomhundertsätze sind im Finanzausgleichsgesetz so zu regeln, dass sie grundsätzlich um so höher sind, je höher die Finanzkraft des betroffenen Landes über dem Durchschnitt liegt. Bei der weiteren Ausformung des Tarifs hat der Gesetzgeber darauf zu achten, dass der Tarif in der Grenzbetrachtung stetig ist und keine Sprünge aufweist; gleitende Übergänge zwischen den Ausgleichsbereichen sind zu gewährleisten. Übersteigt das Gesamtvolumen der Ausgleichszuweisungen die Summe der nach den Sätzen 1 und 2 ermittelten Ausgleichsbeiträge, so sind diese auf das erforderliche Ausgleichsvolumen abzustimmen. Satz 3 bestimmt, dass hierzu die bis dahin noch nicht angesetzten Überschüsse der ausgleichspflichtigen Länder proportional heranzuziehen sind. In dem umgekehrten Falle, in dem die Summe der Ausgleichsbeiträge das erforderliche Ausgleichsvolumen übersteigt, sind gemäß Satz 4 dagegen die nach den Sätzen 1 und 2 ermittelten Ausgleichsbeiträge entsprechend proportional zu kürzen.

Zu § 18 (Grenzen des Ausgleichs nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG)

§ 18 bestimmt die verfassungsrechtlichen Grenzen des Ausgleichs unter den Ländern in Übereinstimmung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.

Zu Absatz 1

Der Ausgleich darf die Finanzkraft aller Länder nicht vereinheitlichen, indem er etwa Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft auf das Niveau finanzstarker Länder oder gar darüber hinaus anhebt (Nivellierungsverbot). Er darf die vor der Durchführung des Ausgleichs bestehende Reihenfolge im Verhältnis der Finanzkraftmesszahlen zu den jeweiligen Ausgleichsmesszahlen der Länder nicht in der Weise verkehren, dass ein Land andere Länder, die sich vor dem Ausgleich auf einer vorderen Position in der Rangfolge befanden, durch den Ausgleich überholt (Verbot der Vertauschung der Finanzkraftrangfolge). Eine tarifbedingte Gleichstellung der Länder auf demselben Platz in der Rangfolge ist dadurch nicht ausgeschlossen. Die Gewährleistung dieser Verbote ist durch eine geeignete mathematische Funktion zur Umsetzung des Tarifs nach § 17 sicherzustellen. Satz 2 stellt ergänzend den Maßstab klar, anhand dessen die Einhaltung der Grenzen des Ausgleichs zu messen ist.

Zu Absatz 2

Absatz 2 verdeutlicht zusätzlich eine allgemeine grundsätzliche Grenze der Ausgleichsverpflichtungen im Finanzausgleich unter den Ländern. Die Solidarpflicht zum Beitrag zur aufgabengerechten Ausstattung aller Länder darf nicht dazu führen, dass den verpflichteten Ländern die finanziellen Voraussetzungen einer eigenstaatlichen und eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung entzogen werden.

Diese Grenze ist als Maßstab bei der Bestimmung des Ausgleichsniveaus zu berücksichtigen.

Zu § 19 (Grundsätze der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen)

Zu Absatz 1

Absatz 1 verankert die maßstäbliche Entscheidung des Gesetzgebers für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen. Diese definiert er in Übereinstimmung mit Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG als Zuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs, also als allgemeine, nicht zweckgebundene Zuweisungen für leistungsschwache Länder. Mit der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen nimmt der Bund seine gesamtstaatliche Verantwortung zur Gewährleistung einer aufgabengerechten Finanzausstattung für alle Länder wahr, indem er einen zielgerichteten ergänzenden Ausgleich von Leistungsschwächen einzelner Länder bewirkt. Hierin kommt wiederum das bündische Prinzip des Einstehens füreinander zum Tragen, diesmal im Verhältnis zwischen Bund und Ländern.

Das in Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG eingeräumte Ermessen des Bundesgesetzgebers füllt Absatz 1 dahin gehend aus, dass der Bund zur Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen verpflichtet ist, wenn die maßstäblich im Folgenden näher auszuformende Voraussetzung der Leistungsschwäche gegeben ist. Die Leistungsschwäche im Sinne des Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG bezieht sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht lediglich auf ein niedriges Finanzaufkommen, sondern auf noch korrekturbedürftige Unterschiede der Finanzausstattung der Länder im Hinblick auf das Verhältnis ihres Finanzaufkommens und ihrer Ausgabelasten. Je deutlicher in dieser Betrachtung Ungleichgewichte zwischen den Ländern hervortreten, desto stärker ist der Bund aufgerufen, durch ergänzende Zuweisungen einen Beitrag zu einer aufgabengerechten Ausstattung aller Länder zu erbringen. Hieraus kann ihm, abhängig von den Ergebnissen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Übrigen, auch die verfassungsrechtliche Pflicht zu einem ergänzenden Ausgleich erwachsen (vgl. BVerfGE 72, 330, 404).

Die Entscheidung für den Einsatz des Instruments der Bundesergänzungszuweisungen erfolgt im Hinblick auf die aktuellen und mittel- und langfristig absehbaren finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten in den Ländern. Der Vergleich der Länder zeigt deutliche Unterschiede in der Ausgabenbelastung, die ihre Ursachen in unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung sowie speziell in besonderen Belastungen finden, die einzelne Länder bzw. Gruppen von Ländern in erheblichem Umfang tragen. Deswegen bedarf das Ergebnis der Steuerverteilung und des grundsätzlich finanzkraftgebundenen Finanzausgleichs unter den Ländern im Hinblick auf Ausgabenlasten leistungsschwacher Länder einer ergänzenden Korrektur. Der Bund muss durch Ergänzungszuweisungen die allgemeinen Finanzmittel der leistungsschwachen Länder weiter stärken. Nur dies sichert ihre Fähigkeit zur Erfüllung der wesentlichen staatlichen und kommunalen Aufgaben auf annähernd gleichwertigem Niveau.

Bedeutung und Grenzen der Bundesergänzungszuweisungen ergeben sich aus der Funktion als ergänzendes Ausgleichsinstrument zum Abschluss der systematischen Stufenfolge des Finanzausgleichs. Der maßgebende Begriff der Leistungsschwäche in Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG fordert – anders als der Begriff der Finanzkraft in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG – nicht einen bloßen Aufkommensvergleich, sondern die Bewertung des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten der Länder (BVerfGE 101, 158, 224). Die Zuweisungen dürfen nicht lediglich den horizontalen Finanzausgleich mit anderen Mitteln fortsetzen. Diese Vorgaben charakterisieren die Bundesergänzungszuweisungen als ein mit den vorhergehenden Stufen des Finanzausgleichs eng verknüpftes, gleichwohl aber eigenständiges Instrument zur Deckung von Ausgleichsbedürfnissen, die auf den vorhergehenden Stufen des Finanzausgleichs nicht erfasst sind und nunmehr auf dieser Stufe mit dem Ziel einer insgesamt aufgabengerechten Ausstattung aufgefangen werden. Sie sind damit der Steuerverteilung und dem Finanzausgleich unter den Ländern insoweit nachgeschaltet, als sie an die Ergebnisse des horizontalen Finanzausgleichs anknüpfen und mit Rücksicht auf ausgabenbezogene, bislang nicht oder nicht ausreichend berücksichtigte Umstände Unterschiede ausgleichen, deren Maß unangemessen erscheint, aber aus Landesmitteln nicht ausgeglichen werden kann.

Dieser ergänzende Charakter der Zuweisungen ist nicht gleich bedeutend mit einer generellen Subsidiarität oder einer strikten Begrenzung in sachlicher, finanzieller oder zeitlicher Hinsicht. Er verweist auch nicht etwa generell auf Randkorrekturen oder eine vorübergehende Hilfe zur Selbsthilfe. Als eigenständiges Instrument zur ergänzenden Sicherung einer aufgabengerechten Ausstattung finden die Zuweisungen zwar eine abstrakte Grenze dort, wo sie die Ergebnisse der Finanzverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern unterliefen, ins Gegenteil verkehrten oder durch ein völlig neues Ausgleichssystem ersetzten. Innerhalb dieses abstrakt vorgegebenen Rahmens richten sich Gestalt und Bemessung der Zuweisungen nach dem vom Gesetzgeber festgestellten spezifischen Ausgleichsbedürfnis. Der Gesetzgeber stellt durch eine sachgerechte Bestimmung und Ausformung des Ausgleichszwecks sicher, dass die Bundesergänzungszuweisungen als Ergänzung, nicht als Ersatz des horizontalen Finanzausgleichs angelegt sind.

Zu Absatz 2

Die ergänzende Funktion der Zuweisungen bestimmt auch die Konkretisierung der Leistungsschwäche als Gewährungsvoraussetzung. Anders als der Begriff der Finanzkraft fordert der Begriff der Leistungsschwäche eine Bewertung der bis dahin erreichten Finanzverteilung im Hinblick auf die Ausgabenlasten der Länder, in die die Finanzkraft nur als Indikator einfließt. Absatz 2 trifft zur Konkretisierung dieser Vorgaben eine grundlegende Unterscheidung danach, ob die Leistungsschwäche in der allgemeinen Belastung (Allgemeinlast-BEZ, § 20) oder in einer Sonderlast eines einzelnen Landes (Sonderlast-BEZ, §§ 21 ff.) begründet ist. Hiermit knüpft er an die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Vorgaben für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen aus allgemeinen und besonderen Ausgabenlasten der Länder an. Allgemeinlast-Bundesergänzungszuweisungen dienen der ergänzenden Milderung von Finanzkraftunterschieden angesichts abstrakter, d. h. ohne Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten des ein-

zelnen Landes feststellbarer Belastungen leistungsschwacher Länder; Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen gelten im Sinne eines noch weiter verfeinerten Ausgleichs spezifische Bedarfssituationen einzelner Länder ab. Die unterschiedlichen Formen der Bundesergänzungszuweisungen sind, ihrer unterschiedlichen Ausgleichswirkung entsprechend, in differenzierter Weise mit dem Länderfinanzausgleich verknüpft. §§ 20 ff. formen beide Instrumente näher aus und setzen die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten differenzierten Vorgaben für die einzelnen Zuweisungsarten um.

Das Grundgesetz enthält keine volumenmäßige Begrenzung für die Bundesergänzungszuweisungen (BVerfGE 72, 330, 403). Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG gestattet es nicht nur, sondern kann sogar erfordern, Bundesergänzungszuweisungen in einer Höhe bereitzustellen, die im Verhältnis zum horizontalen Finanzausgleich nicht nur geringfügig ist. Maßgeblich für die Höhe der einzelnen Bundesergänzungszuweisungen und ihre Gesamthöhe sind die spezifischen Ausgleichsbedürfnisse leistungsschwacher Länder, die der Finanzausgleichsgesetzgeber zu bewerten und zu gewichten hat. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich klargestellt, dass etwa bei Berücksichtigung von Sonderlasten Bundesergänzungszuweisungen insgesamt im Verhältnis zum horizontalen Länderfinanzausgleich ein beträchtliches Volumen erreichen können, sofern eine besondere Ausnahmesituation dies verlangt und rechtfertigt. In seinem Urteil vom 11. November 1999 hat es dementsprechend zumindest mittelfristig nicht beanstandet, dass das derzeitige Volumen der Bundesergänzungszuweisungen infolge der teilungsbedingten Sonderlasten der ostdeutschen Länder das Volumen des Länderfinanzausgleichs nachhaltig überschreitet. Eine Korrektur hat das Bundesverfassungsgericht erst „auf längere Sicht“ angemahnt.

Das Ermessen des Bundesgesetzgebers bei der Gewährung der Zuweisungen steht unter der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, die aufgabengerechte Ausstattung aller Länder ggf. durch einen ergänzenden abschließenden Ausgleich sicherzustellen. Es ist sachlich verfehlt, das flexibel angelegte Instrument der Bundesergänzungszuweisungen an starre Vorgaben zu binden und damit ggf. dem Gesetzgeber zu erschweren, als berechtigt erkannte Ausgleichsbedürfnisse zu decken. Die Gewährleistung des ergänzenden Charakters der Bundesergänzungszuweisungen ist durch maßstabs- und systemgerechte Abstimmung der verschiedenen Elemente des Finanzausgleichs, nicht durch eine isolierte Einengung des Instruments der Bundesergänzungszuweisungen zu verwirklichen.

§ 19 sieht auch in zeitlicher Hinsicht keine generelle Grenze für die Zuweisungen oder generelle Befristungsgebote vor. Auch zeitliche Grenzen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „situationsabhängig und insoweit zeitlich begrenzt“, also jeweils bezogen auf die spezifischen Ausgleichsbedürfnisse zu bestimmen, auf die der Gesetzgeber reagiert. §§ 20 ff. sichern ein angemessenes Verhältnis zwischen Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen durch eine sachgerechte Ausgestaltung der Einzeltatbestände der Ergänzungszuweisungen. Die allgemein finanzkraftstärkenden Allgemeinlast-Bundesergänzungszuweisungen folgen in ihrer dynamischen Bemessung der Entwicklung der Finanzkraftverhältnisse; für Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen sehen §§ 21 bis 23 jeweils sachspezifische Mechanismen zur Überprüfung und Anpassung vor.

Zu § 20 (Allgemeinlast-Bundesergänzungszuweisungen)

Zu Absatz 1

§ 20 bestimmt Maßstäbe für die Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen, die die aus allgemein hohen Belastungen resultierende Leistungsschwäche ausgleichen. Die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen steht nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht im unbegrenzten Ermessen des Bundes. Je niedriger er die Grenze der Angleichung der Finanzkraft der Länder im Länderfinanzausgleich zieht, umso mehr wird die ergänzende Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs praktisch zur Pflicht. Als Konsequenz der fortbestehenden tiefgehenden Finanzkraftdivergenzen zwischen den Ländern hat der Bund auch künftig die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder durch finanzkraftorientierte Zuweisungen ergänzend anzuheben.

Die Regelung formt den ergänzenden Ausgleich in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Artikels 107 Abs. 2 Satz 3 GG aus. Leistungsschwäche wird nicht allein durch einen Vergleich der Finanzkraft, sondern im Rahmen einer bewertenden Einschätzung der Finanzkraft leistungsschwacher Länder im Hinblick auf ihre Aufgaben durch den Finanzausgleichsgesetzgeber festgestellt und ausgeglichen. Die unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft ist dabei notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für den Empfang der Zuweisungen. Diese sind nur unter der Voraussetzung zu gewähren, dass die Ausstattung der finanzschwachen Länder auch nach der Durchführung des Länderfinanzausgleichs in einem Maße unter dem Durchschnitt bleibt, das mit Blick auf die von den Ländern zu tragenden Belastungen unangemessen erscheint, aber aus Landesmitteln nicht (weiter) ausgeglichen werden kann.

Die finanzwirtschaftliche Situation ist durch eine starke Ausgabenbelastung der finanzschwachen Länder gekennzeichnet. Sie haben hohe Ausgaben für bundesgesetzlich vorgegebene oder sonst unabweisbare Ausgaben zu tragen. Der Finanzkraftrückstand, den sie auch nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs aufweisen, stellt daher die eigenverantwortliche Erfüllung ihrer Aufgaben unter Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Frage. Die Aufbringung der erforderlichen Mittel ausschließlich über den Länderfinanzausgleich würde jedoch wegen der starken Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern zu einer starken Belastung der finanzstärkeren Länder führen. Daher ist auf absehbare Zeit ein ergänzender Ausgleich durch allgemein finanzkraftstärkende Zuweisungen des Bundes erforderlich, um insgesamt eine aufgabengerechte Finanzausstattung aller Länder zu gewährleisten.

Diese gesetzgeberische Wertung steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das mit Bezug auf die aktuelle finanzwirtschaftliche Situation der Länder darauf hingewiesen hat, dass eine allgemeine Anhebung der Finanzkraft leistungsschwacher Länder durch Bundesergänzungszuweisungen insbesondere in Betracht komme, wenn die Finanzkraft der neuen Länder im vereinigten Deutschland so weit vom Finanzkraftdurchschnitt

entfernt ist, dass eine angemessene Annäherung aus den Finanzmitteln der alten Länder nicht erreicht werden kann, ohne dass deren Leistungsfähigkeit entscheidend geschwächt würde (BVerfGE 101, 158, 224). Diese Vorgabe darf nicht dahin gehend missverstanden werden, dass ein ergänzender Ausgleich nur für Länder erfolgen kann oder sollte, deren Finanzkraft extrem weit vom Durchschnitt entfernt ist. Eine derartige Interpretation ließe die systematischen Zusammenhänge innerhalb des Finanzausgleichssystems außer Acht. Die Äußerung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf die Höhe der Zahlungen im Länderfinanzausgleich, schließt hingegen nicht eine Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen an Länder aus, deren unterdurchschnittliche Finanzkraft näher am Durchschnitt liegt als die der ostdeutschen Länder. Infolge der extremen Finanzkraftdivergenz ist der Bund zu gesteigerter Solidarität durch ergänzenden Ausgleich verpflichtet, um die Belastungen aller Länder in angemessenen Grenzen zu halten.

Zu Absatz 2

Absatz 2 bezeichnet die Maßstäbe, die der Gesetzgeber zur Feststellung der allgemeinen Leistungsschwäche in seine Beurteilung einzubeziehen hat. Für die Bewertung des Finanzaufkommens der finanzschwachen Länder im Hinblick auf ihre Aufgaben ist dabei die real vorhandene Finanzkraft zugrunde zu legen. Die regelmäßig geringe kommunale Finanzkraft finanzschwacher Länder bedeutet hohe Belastungen durch den Ausgleichsbedarf der kommunalen Ebene und schmälert dadurch den finanziellen Handlungsspielraum des Landes.

Ein unterdurchschnittliches Finanzaufkommen indiziert eine Leistungsschwäche der betroffenen Länder. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann diese in der Regel danach bestimmt werden, ob die Länder nach den Ergebnissen des Länderfinanzausgleichs eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung aufweisen (vgl. BVerfGE 72, 330, 403). In die erforderliche Gesamtwürdigung der finanziellen Möglichkeiten der Länder fließen dann die in Absatz 2 genannten Belastungsgesichtspunkte ein. Sie führen zu erheblichen Bindungen von Landes- und Gemeindemitteln, die für eigenverantwortliche politische Gestaltung in anderen Aufgabenbereichen nicht mehr zur Verfügung stehen.

Der Gesetzgeber hat bei der Entscheidung über die Gewährung von Allgemeinlast-Bundesergänzungszuweisungen unterschiedliche Ursachen und Ausprägungen der finanziellen Leistungsschwäche nach dem Gebot der föderalen Gleichbehandlung zu berücksichtigen. Die historisch bedingte Sondersituation im vereinigten Deutschland äußert sich auch in sehr unterschiedlichen Belastungsstrukturen in den westdeutschen und ostdeutschen Ländern. Die ostdeutschen Länder leiden unter der besonderen Schwäche der wirtschaftskraftabhängigen Steuereinnahmen, insbesondere bei den kommunalen Steuern, und den aus den ungünstigen sozioökonomischen Bedingungen resultierenden erheblichen Belastungen, die durch anderweitige Maßnahmen und Transfers nicht umfassend aufgefangen werden. Für die finanzschwachen westdeutschen Länder ergeben sich erhebliche Leistungsschwächen aufgrund der langjährig verfestigten Belastungen, die sich u. a. in hohen Ausgaben für Sozialhilfe und Zinsen äußern. Diese Belastungen machen trotz relativ besserer Finanzkraftsituation einen ergänzenden Ausgleich auch für diese Länder erforderlich. Eine Differenzierung, die die Bundesergänzungszuweisungen auf Länder mit extrem unterdurchschnittlicher Finanzkraft beschränkte, wäre sachlich verfehlt.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt die Bemessung der Zuweisungen in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Bei der Gewährung allgemein finanzkraftstärkender Zuweisungen ist der Gesetzgeber an die Maßstäbe des Länderfinanzausgleichs gebunden. Der ergänzende Ausgleich schließt deshalb an den Länderfinanzausgleich an und stärkt die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder durch finanzkraftorientierte Zuweisungen. Damit garantiert die Bemessung der Zuweisungen systembedingt die Achtung des Nivellierungs- und des Rangfolgevertauschungsgebots.

Die Höhe des ergänzenden Ausgleichs bestimmt der Finanzausgleichsgesetzgeber in Abhängigkeit von den konkreten finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten und von den vorhergehenden Stufen des Ausgleichs. Angesichts der derzeitigen tiefgehenden Unterschiede in der Finanzwirtschaft der Länder ist auch künftig eine Finanzausstattung der leistungsschwachen Länder auf angemessenem Niveau zu gewährleisten. Satz 4 bestimmt einen maßstäblichen Rahmen und ermöglicht so die sachgerechte Reaktion auf veränderte finanzwirtschaftliche Verhältnisse.

Zu Absatz 4

Absatz 4 verpflichtet den Gesetzgeber, die Zuweisungen bei einer wesentlichen und dauerhaften Änderung der für den ergänzenden Ausgleich maßgebenden Verhältnisse zu überprüfen; er hat dann gegebenenfalls neu über die Gewährung der Leistungen bzw. deren Bemessung zu entscheiden. Die dynamische Bemessung der Zuweisungen bewirkt eine stetige Anpassung an die Entwicklung der Finanzkraftverhältnisse. Auch wesentliche Veränderungen in der Ausgabenstruktur können eine Überprüfung erforderlich machen. Eine Neubewertung von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten ist etwa angezeigt, wenn Ausgabenblöcke, die die Finanzsituation der Länder geprägt haben, auf Dauer entfallen. Bei der Anpassung sind im Interesse geordneter Haushaltswirtschaft die Stabilität und Planbarkeit der Haushalte zu gewährleisten.

Zu § 21 (Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen)

Zu Absatz 1

§ 21 bestimmt Maßstäbe für die Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen, die aus Sonderlasten einzelner Länder resultierende Leistungsschwächen ausgleichen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht es dem Gesetzgeber frei, bei der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen auch Sonderlasten einzelner Länder zu berücksichtigen (BVerfGE 72, 330, 404 f; 101, 158, 224 f.). Sonderlasten nehmen Teile der Finanzkraft der betroffenen Länder in Anspruch, die für anderweitige Aufgabenerfüllung dann nicht mehr zur Verfügung stehen; ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zur Erfüllung ihrer allgemeinen Aufgaben ist dadurch eingeschränkt. Unter diesem Gesichtspunkt können Sonderlasten die auf den vorherigen

Stufen der Finanzverteilung und des -ausgleichs erreichte Finanzausstattung der Länder als korrekturbedürftig erscheinen lassen. Dies rechtfertigt ergänzende Zuweisungen von Seiten des Bundes.

Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen ermöglichen eine abschließende Korrektur der auf den vorangegangenen Stufen erzielten Verteilung des Finanzaufkommens mit Blick auf die besondere Situation einzelner Länder. Sie dürfen das Ergebnis der vorangegangenen Verteilungs- und Ausgleichsschritte nicht unterlaufen. Gewährt der Gesetzgeber Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der von ihm benannten und begründeten Sonderlasten, so orientiert sich die Gewährung an dem vom Gesetzgeber berücksichtigten sachspezifischen Ausgleichszweck; maßgeblich für die Gewährung und Bemessung der Zuweisungen ist also die jeweils besondere Belastungssituation des oder der betroffenen Länder. Es ist daher nicht von vornherein ausgeschlossen, Sonderlast-Zuweisungen auch solchen Ländern zu gewähren, deren Finanzkraft den Länderdurchschnitt erreicht oder übersteigt. Das Nivellierungsverbot und das Rangfolgevertauschungsverbot finden keine Anwendung. Die Zuweisungen unterliegen in diesem Falle aber einer besonderen, den Ausnahmecharakter ausweisenden Begründungspflicht; im Regelfall ist das Erreichen der länderdurchschnittlichen Finanzkraft ein Indikator dafür, dass für die Berücksichtigung von Sonderlasten außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen müssen. Im Übrigen folgt aus dem Ergänzungscharakter der Zuweisungen, dass nur Sonderlasten von einigem sachlichen und finanziellen Gewicht für das betroffene Land eine Korrektur der vorangegangenen Verteilung begründen können.

Die Begründung berücksichtigungsfähiger Sonderlasten hat den aus der ergänzenden Funktion folgenden Anforderungen Rechnung zu tragen. Die Berücksichtigung von Sonderlasten einzelner Länder muss der Ausnahmefall bleiben und zur Gewährleistung der aufgabengerechten Ausstattung der betroffenen Länder geboten sein. Im Rahmen der ergänzenden Funktion bleiben die Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen gleichwohl ein reguläres Instrument der Finanzverfassung. Sie sind weder in zeitlicher noch in finanzieller Hinsicht von vornherein einer starren Begrenzung unterworfen. Innerhalb der von der Verfassung nur allgemein bestimmten Grenzen fällt es in die Verantwortung des maßstabbildenden Gesetzgebers, die aus dem sachspezifischen Ausgleichszweck abzuleitende erforderliche Gewährungshöhe und die Gewährungszeiträume zu bestimmen. Letzteres wird durch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem jüngsten Urteil bestätigt, wonach der Gesetzgeber bei der Berücksichtigung von Sonderlasten Zuweisungen „situationsabhängig und insoweit zeitlich begrenzt“ auch solchen Ländern gewähren kann, deren Finanzkraft den Länderdurchschnitt erreicht oder überschritten hat.

Bundesergänzungszuweisungen dienen jedoch nicht dazu, augenblicksbedingte finanzielle Notstände zu beheben, aktuelle Projekte zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuhelfen, die unmittelbare und voraussehbare Folge politischer Entscheidungen des Landes sind (BVerfGE 72, 330, 405). Eigenständigkeit und politische Autonomie der Länder bringen es mit sich, dass die Länder für die haushaltspolitischen Folgen solcher Entscheidungen selbst einzustehen und eine kurzfristige Finanzschwäche selbst zu überbrücken haben. Diese Grenzen sind durch die bundesstaatliche Finanzautonomie des Bundes und der Länder vorgegeben. Die im konkreten Fall mitunter schwierige Entscheidung, ob Sonderbedarfe durch eigene Entscheidungen verursacht oder maßgeblich beeinflusst wurden, hat der Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungs- und Entscheidungsspielraums zu treffen.

Zu Absatz 2

Satz 1 stellt klar, dass die Darlegung der tatsächlichen Voraussetzungen einer Sonderlast den Ländern obliegt, die Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen beanspruchen.

Die gesetzliche Bestimmung und Abgrenzung der Sonderlasttatbestände definiert den Ausgleichszweck und prägt die Maßstäbe für die Bestimmung der Empfänger und die Bemessung der Leistungen. Sie ist daher in das Maßstäbegesetz aufzunehmen. Satz 2 bezeichnet die im Finanzausgleich künftig zu berücksichtigenden Sonderlasten in den Ziffern 1 bis 3. Danach hat der Gesetzgeber Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich teilungsbedingter Belastungen ostdeutscher Länder, Belastungen kleiner Länder durch besondere Kosten politischer Führung sowie ggf. für Belastungen durch extreme Haushaltsnotlagen vorzusehen. Die Gewährungstatbestände werden in den §§ 22 bis 24 näher ausgeformt. Die Aufzählung in Satz 2 schließt die künftige Berücksichtigung weiterer bzw. anderer Sonderlasten nicht aus.

Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt klar, dass die Bestimmung der Empfänger und die Bemessung der Zuweisungen an dem Umfang der jeweils berücksichtigten Sonderlast zu orientieren sind. Die Gleichbehandlung unter den betroffenen Ländern ist zu wahren. Ein Anspruch auf volle Abgeltung der Belastungen besteht nicht; dem Finanzausgleichsgesetzgeber ist die Möglichkeit eröffnet, Sonderlasten in voller Höhe oder nur zum Teil zu berücksichtigen und zu pauschalieren. Satz 3 stellt übereinstimmend mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klar, dass das Nivellierungs- und Rangfolgevertauschungsgebot auf Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen keine Anwendung finden.

Zu Absatz 4

Absatz 4 trifft grundsätzliche Regelungen für die Überprüfung und Anpassung der Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen nach Grund und Höhe. Das Maßstäbegesetz hat sicherzustellen, dass die berücksichtigten Sonderlasten in angemessenen Abständen auf ihren Fortbestand überprüft werden (BVerfGE 72, 330, 406; 101, 158, 225). Die Entwicklung sachlich nicht gerechtfertigter Besitzstände und Privilegien ist zu unterbinden; Abweichungen von den der Gewährung zugrunde liegenden Annahmen sind zu korrigieren. Zugleich ist auch die Stabilität und Planbarkeit der Haushalte zu garantieren; die gesetzlich bestimmten Leistungen müssen verlässlich sein, um eine geordnete Haushaltswirtschaft zu ermöglichen.

Absatz 4 löst diese Anforderungen sachgerecht dahin auf, dass eine Überprüfung vorzunehmen ist, wenn sich die für die Gewährung maßgeblichen Verhältnisse und Annahmen

nachhaltig verändern. Verschiebungen minderen Gewichts und kurzfristige Schwankungen sind kein Anlass zur erneuten Überprüfung. Satz 3 sieht die Möglichkeit einer schrittweisen Anpassung der Gewährung an veränderte Verhältnisse vor. Sie soll dem Haushaltsgesetzgeber des betroffenen Landes die Möglichkeit geben, sich auf die Einnahmeminderungen einzustellen. Ergänzende Sondervorschriften in den §§ 22 bis 24 formen die Überprüfung für die einzelnen Sonderlast-Zuweisungstatbestände in sachspezifischer Weise aus.

Zu § 22 (Teilungsbedingte Sonderlasten)

§ 22 bestimmt die Maßstäbe für die Gewährung von Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von teilungsbedingten Sonderlasten der ostdeutschen Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Diese dienen der Konkretisierung der in § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 dem Grunde nach anerkannten Sonderlast dieser Länder und tragen der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Benennung und Begründung des spezifischen Ausgleichszwecks bei der Berücksichtigung von Sonderlasten Rechnung. Gewährungsgrund der Zuweisungen für die ostdeutschen Länder sind die im Vergleich zu den übrigen westdeutschen Ländern noch feststellbaren Sonderlasten aufgrund der Teilung Deutschlands, die Absatz 1 Satz 2 konkretisiert als

– infrastruktureller Nachholbedarf als Folge unterlassener Aufbau- und Erneuerungsinvestitionen;

– besondere wirtschaftliche Strukturschwäche;

– unterproportionale kommunale Finanzkraft.

Die aus diesen Sonderfaktoren resultierenden Ausgabenlasten im Verhältnis zu dem Finanzaufkommen der ostdeutschen Länder kennzeichnen die auszugleichende Leistungsschwäche.

Die nach § 22 durch das Finanzausgleichsgesetz festzusetzenden Bundesergänzungszuweisungen setzen in der Struktur die bewährte Regelung des derzeitigen § 11 Abs. 4 FAG als ein Kernelement des ‚Solidarpakts I‘ von 1993 auch für den ab 2005 bis mindestens 2014 notwendigen ‚Solidarpakt II‘ fort. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs gemäß §§ 12 ff. wird allen finanzschwachen Ländern eine am Länderdurchschnitt orientierte finanzielle Grundausstattung bereitgestellt. Auf dieser Stufe wird lediglich der abstrakte Finanzbedarf der Länder am grundsätzlichen Maßstab des Einwohners berücksichtigt. Die nachfolgenden Allgemeinlast-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigen ebenfalls ergänzend abstrakt bemessene Ausgleichsbedürfnisse leistungsschwacher Länder. Der erhebliche Finanzbedarf zum Abbau der teilungsbedingten Sonderlasten kann daraus nicht finanziert werden. Ebenso wenig können daraus überdurchschnittliche Kofinanzierungsmittel zur Abnahme von Bund-Länder- bzw. EU-Programmen, die dem Abbau der Sonderlasten dienen, aufgebracht werden. Hier ist eindeutig eine Sonderlast erheblichen Umfangs gegeben, deren ergänzender Ausgleich durch bedarfsorientierte Zuweisungen zur Gewährleistung der aufgabengerechten Finanzausstattung der betroffenen Länder notwendig ist. Die historisch bedingte, aus außergewöhnlichen Umständen resultierende Sonderlast rechtfertigt es, Bundesergänzungszuweisungen zu gewähren, die die Finanzausstattung der ostdeutschen Länder über die länderdurchschnittliche Finanzkraft hinaus anheben und insgesamt ein gegenüber dem Volumen des Länderfinanzausgleichs beträchtliches Volumen erreichen.

Die künftige wie die derzeitige Gewährung von Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen für die ostdeutschen Länder ist notwendiger Bestandteil des Solidarpakts und Voraussetzung der Umsetzung und erfolgreichen Realisierung seiner weiteren Bestandteile. Zum Abbau der teilungsbedingten Sonderlasten werden die nach § 11 Abs. 4 des geltenden Finanzausgleichsgesetzes den ostdeutschen Ländern bereitgestellten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von jährlich 14 Mrd. DM ergänzt durch:

– Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost im Umfang von 6,6 Mrd. DM jährlich für den Zeitraum von 1995 bis 2004;

– überproportionale Zahlungen des Bundes und der EU an die ostdeutschen Länder zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur. So wurden den ostdeutschen Ländern 1999 gemessen an den entsprechenden einwohnerbezogenen Einnahmen der westdeutschen Länder für Infrastrukturzwecke zusätzliche Mittel im Rahmen von Mischfinanzierungsprogrammen (Finanzhilfen nach Artikel 104 Abs. 4 GG – ohne IFG –, Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Abs. 1 Nr. 1 und 2 GG – teilweise – und nach Artikel 91b GG, Ausgleichszahlungen für die Regionalisierung des ÖPNV – teilweise –, Zuweisungen aus dem EFRE – teilweise –) in einem Umfang von schätzungsweise über 5 Mrd. DM zur Verfügung gestellt.

– überproportionale Zahlungen des Bundes und der EU an die ostdeutschen Länder zur Wirtschaftsförderung. So erhielten die ostdeutschen Länder 1999 gemessen an den entsprechenden einwohnerbezogenen Einnahmen der westdeutschen Länder für Zwecke der Wirtschaftsförderung zusätzliche Mittel im Rahmen von Mischfinanzierungsprogrammen (Gemeinschaftsaufgaben nach Artikels 91a Abs. 1 Nr. 2 und 3 GG – teilweise –, Zuweisungen aus dem EFRE – teilweise –) in einem Umfang von schätzungsweise knapp 3 Mrd. DM.

Außerhalb der Haushalte der ostdeutschen Länder werden weiterhin Wirtschaftsförderungsmaßnahmen durch Investitionszulagen und KfW-/ERP-Zinszuschussprogramme in Höhe von knapp 3 Mrd. DM in 1999 durchgeführt. Auch stellt der Bund für die in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Infrastrukturbestände überdurchschnittliche Investitionsmittel bereit. Gemessen an den einwohnerbezogenen Investitionen in den westdeutschen Ländern wurden vom Bund im Jahr 1999 beispielsweise rd. 7 Mrd. DM zusätzliche Verkehrsinvestitionen in Ostdeutschland getätigt.

Arbeitsmarktpolitische Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit (BA) reagieren auf die besondere, aus den Strukturanpassungen und der fortbestehenden strukturellen Wirtschaftsschwäche resultierende Arbeitsmarktlage. Die Arbeitslosenquote in den ostdeutschen Ländern war auch im Jahr 2000 mehr als doppelt so hoch wie im früheren Bundesgebiet (Durchschnitt ostdeutsche Länder: 17,4 v. H., andere Länder: 7,8 v. H.). Die jüngsten Daten der Bundesanstalt für Arbeit weisen darauf hin, dass sich die Schere zwischen Ost und West weiter vergrößern könnte.

Zur Zukunft des Solidarpakts haben die ostdeutschen Länder Gutachten mehrerer Wirtschaftsforschungsinstitute eingeholt; die Gutachten basieren auf jeweils unterschiedlichen methodischen Ansätzen:

– *Institut für Wirtschaftsforschung (IWH):* Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, Halle März 2000
– *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI):* Infrastruktureller Nachholbedarf Ostdeutschlands in mittelfristiger Sicht, Essen März 2000
– *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW):* Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland, Berlin März 2000
– *Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung:* Untersuchungen zum infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Bundesländer in ausgewählten Bereichen, München August 2000
– *Institut für ländliche Strukturforschung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt Main – noch in Bearbeitung –*

Nach den genannten Gutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute ist im Jahr 2005 noch von einer teilungsbedingten Lücke zwischen West- und Ostdeutschland bei der im Zuständigkeitsbereich der Länder und Kommunen liegenden öffentlichen Infrastruktur in einer Größenordnung von ca. 300 Mrd. DM auszugehen. Selbst bei einer Fortsetzung der Sonderförderung Ost auf dem Niveau des geltenden Solidarpakts I über das Jahr 2005 hinaus, kann mit einer Angleichung der Infrastruktur an das Niveau der westdeutschen Länder nicht vor dem Jahr 2030 gerechnet werden.

Die verhaltene wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Länder in den vergangenen Jahren und der nach wie vor feststellbare Unterschied der Wirtschaftskraft im Vergleich zu den anderen Ländern erfordert weiterhin ergänzende Hilfen zur Ansiedlung von Unternehmen, Förderung von Unternehmensgründungen und Erweiterungsinvestitionen. Die Ausstattung mit Ausrüstungsgütern je Erwerbsfähigem in den anderen Bundesländern betrug Anfang des Jahres 1999 61 300 DM, in den ostdeutschen Ländern dagegen lediglich 36 700 DM. Dies entspricht einer Ausstattungslücke von rd. 260 Mrd. DM. Bei einer Relation zwischen Förderungs- und induziertem Investitionsvolumen von rd. 1 : 2,5 ergibt sich rein rechnerisch ein Bedarf an direkten Investitionszuschüssen von ca. 100 Mrd. DM.

Schließlich weisen die Gemeinden in den ostdeutschen Ländern nur sehr geringe, weit unterdurchschnittliche Gemeindesteuereinnahmen auf. Sie beliefen sich 1999 auf 699 DM/Einwohner gegenüber 1 537 DM/Einwohner in den anderen Ländern. Dies entspricht einer Differenz in Höhe von 837 DM/Einwohner. Dies ergibt bezogen auf die ostdeutsche Bevölkerung 14,6 Mrd. DM weniger Gemeindesteueraufkommen als in den westdeutschen Ländern. Der im Jahr 1999 erzielte Grad der Angleichung der Gemeindesteuereinnahmen zwischen Ost und West liegt damit deutlich unter den Projektionen, die den Verhandlungen zum Solidarpakt I im Jahr 1993 zugrunde lagen. Die Prognosen deuten zumindest mittelfristig auf ein weiteres Auseinanderdriften der gemeindlichen Steuerkraft zwischen Ost- und Westdeutschland. Aufgrund der lediglich hälftigen Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich wird diese Einnahmenschwäche derzeit nur zum geringeren Teil ausgeglichen. Im Jahr 1999 erfolgte im Rahmen des Länderfinanzausgleichs lediglich ein Ausgleich in Höhe von 5,8 Mrd. DM. Angesichts im Wesentlichen gleicher laufender Aufgaben im kommunalen Bereich muss die nach Länderfinanzausgleich verbleibende Finanzschwäche in einen ergänzenden Ausgleich einbezogen werden. Hierzu stehen im geltenden System Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 4 FAG zur Verfügung.

Zu Absatz 1

Satz 1 beschreibt den der Gewährung zugrunde liegenden Ausgleichszweck im Grundsatz. Danach erhalten die ostdeutschen Länder unter Berücksichtigung ihrer strukturellen Sonderlasten aus der früheren Teilung Deutschlands und der hiermit in Zusammenhang stehenden Entwicklungsunterschiede zu den westlichen Ländern Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG. Satz 1 zählt zugleich den Kreis der anspruchsberechtigten Länder auf, nämlich die einzelnen von der Teilung Deutschlands betroffenen ostdeutschen Länder. Diese Zuweisungen sind gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs bestimmt, also nicht an bestimmte Verwendungszwecke gebunden.

Satz 2 bezeichnet die teilungsbedingten Sonderbelastungen im Einzelnen und erfüllt damit die vom Bundesverfassungsgericht für Sonderlasten aufgestellte Benennungs- und Begründungspflicht. Es handelt sich zum einen um einen Nachholbedarf der ostdeutschen Länder am Aufbau bzw. an der Erneuerung der Infrastruktur, die aufgrund unterlassener Investitionen im Vergleich zu den westlichen Ländern noch immer weit im Rückstand ist. Zum Weiteren erfordern die verhaltene wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Länder in den vergangenen Jahren und der nach wie vor feststellbare Unterschied der Wirtschaftskraft im Vergleich zu den westdeutschen Ländern Wirtschaftsförderungsmaßnahmen als ergänzende Hilfen zur Ansiedlung von Unternehmen, zur Förderung von Unternehmensgründungen und zu Erweiterungsinvestitionen. Schließlich weisen die ostdeutschen Gemeinden nur sehr geringe, weit unterdurchschnittliche Gemeindesteuereinnahmen auf, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs von den betreffenden Ländern ausgeglichen werden müssen bzw. im Stadtstaat Berlin unmittelbar wirksam werden.

Satz 3 geht über die bloße tatbestandliche Bezeichnung der Sonderlasten hinaus, indem er einen Maßstab für deren nähere Bestimmung aufstellt. Dieser Maßstab ist der Ausstattungs- und Niveaurückstand der ostdeutschen Länder hinsichtlich Infrastruktur, Wirtschaftskraft und kommunale Finanzkraft.

Zu Absatz 2

Satz 1 bestimmt den Maßstab zur Bemessung der Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen. Das Volumen der Zuweisungen orientiert sich am Bedarf für die Angleichung der Rückstände der ostdeutschen Länder. Zu beachten ist hierbei, dass die Länder neben den Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen auch weitere Finanzhilfen erhalten,

die bei der Bemessung der Zuweisungen zu berücksichtigen sind. So erhalten die Länder zurzeit für Infrastruktur- und Wirtschaftsförderungsmaßnahmen u. a. zusätzliche Leistungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IfG) sowie Leistungen im Rahmen sonstiger Bund-Länder-Programme (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur“) und EU-Programme. Außerhalb der Länderhaushalte erfolgt eine weitere Förderung u. a. durch Investitionszulagen, im Rahmen von Bundesprogrammen (z. B. Zinszuschüsse im Rahmen der KfW- und DtA-Programme) und durch unmittelbare Infrastrukturinvestitionen des Bundes.

Satz 2 bezieht sich auf die Verteilung der Zuweisungen auf die empfangsberechtigten Länder. Angesichts des Umfangs der zwischen Ost und West noch bestehenden Ausstattungs- und Niveaurückstände und der relativ geringen Unterschiede in der Ausstattung zwischen den ostdeutschen Ländern ist eine Verteilung nach Einwohnern als abstrakter, sachgerecht pauschalierender Maßstab zwischen den ostdeutschen Ländern vorzunehmen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 trifft maßstäbliche Vorentscheidungen für den Zeitraum und die Voraussetzungen eventueller Änderungen der Gewährung der Zuweisungen. Der Sonderlasttatbestand der teilungsbedingten Lasten ist nach dem zugrunde liegenden Ausgleichszweck nicht auf dauerhafte Gewährung angelegt. Ziel des Absatz 3 ist es, einen Ausgleich zwischen der notwendigen Begrenzung der Zuweisungen und dem Bedürfnis der ostdeutschen Länder an einer mittelfristigen Planungssicherheit herzustellen.

Satz 1 entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung in zeitlicher Hinsicht, indem er zunächst einen zeitlichen Mindestrahmen für die Geltung der Gesamtregelung vorgibt. Die ergänzende Funktion der Bundesergänzungszuweisungen wirkt in zeitlicher Hinsicht dahin, dass Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen situationsabhängig und insoweit zeitlich begrenzt zu gewähren sind. Der Gesetzgeber des Maßstäbegesetzes hat diesen ergänzenden Charakter durch geeignete Regelungen sicherzustellen. Vor dem Hintergrund der erheblichen Unsicherheiten über den Fortgang des Angleichungsprozesses ist es sachgerecht, einen Mindestzeitraum der Gewährung für die Zeitspanne vorzusehen, für den die Sonderlast in jedem Falle gegeben ist.

Die Mindestlaufzeit der Gesamtregelung trägt dem Umfang und der Bedeutung der gesamtstaatlichen Aufgabe des Aufbaus Ost Rechnung. Nur durch einen ausreichend lang gewählten Gewährungszeitraum kann eine hinreichend verlässliche Finanzierung der erforderlichen auf langfristige Wirkung ausgelegten Aufbauprozesse sichergestellt werden. Vor dem Hintergrund des noch bestehenden Rückstandes der ostdeutschen Länder ist die Fortführung der gegenwärtigen Zuweisungen an die ostdeutschen Länder mindestens für zehn Jahre erforderlich. Die Festlegung bindet das Finanzausgleichsgesetz in die hierdurch vorgegebene Kontinuität ein und entzieht gleichzeitig die Regelung dem freien Spiel der politischen Kräfte.

Satz 2 regelt die Möglichkeit einer Überprüfung der Gewährungsvoraussetzungen und stellt damit eine vom Bundesverfassungsgericht geforderte Kontrolle des Fortbestands der Regelung sicher. Diese erfolgt auf mehreren Ebenen. Nach Ablauf von 4 Jahren kann der Gesetzgeber die Höhe der Zuweisungen je nach Umfang der bis dahin erzielten Fortschritte überprüfen. Eine Anpassung der Zuweisungshöhe kann gemäß § 21 Abs. 4 dann erfolgen, wenn die finanzwirtschaftliche Situation der ostdeutschen Länder der prognostizierten Entwicklung, die im Zeitpunkt der Neuregelung im noch zu erlassenden Finanzausgleichsgesetz zum 1. Januar 2005 zugrunde gelegt wurde, nicht mehr entspricht. Dabei haben unwesentliche Abweichungen unbeachtet zu bleiben. Die Festlegung eines Übergangszeitraums von mindestens einem Haushaltsjahr zwischen einer Entscheidung für eine Anpassung und ihrem frühesten Wirksamwerden gewährleistet für die betroffenen Länder ein ausreichendes Maß an Planungssicherheit, um in ihrer Haushaltsplanung die bevorstehenden Änderungen zu berücksichtigen. Beide Voraussetzungen stellen die Erfordernisse einer ausreichenden Planungssicherheit und einer rechtzeitigen Überprüfungsmöglichkeit – in Verbindung mit der Wahrung der Regelungskontinuität – in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander.

Zu § 23 (Sonderlasten kleiner Länder durch besondere Kosten politischer Führung)

§ 23 bestimmt die Maßstäbe, nach denen der Bund Ergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Sonderlasten durch besondere Kosten politischer Führung gewährt.

Zu Absatz 1

Absatz 1 bezeichnet zunächst den Grund des ergänzenden Ausgleichs. Die Einwohnerzahl weist zwischen den Ländern eine weite Spannbreite auf, während die Ausgaben für staatsleitende Organe nicht proportional mit den Einwohnerzahlen variieren. Als Folge der dem Bundes- und Landesgesetzgeber vorgegebenen bundesstaatlichen Gliederung sind die Ausgaben der politischen Führung je Einwohner umso höher, je geringer die Einwohnerzahl eines Landes ist. Hieraus ergibt sich für die kleineren Länder eine Sonderbelastung, die auf den vorangehenden Stufen des Finanzausgleichs keine Berücksichtigung findet. Soweit diese Sonderlasten im Verhältnis zum Finanzaufkommen des betroffenen Landes eine finanzielle Leistungsschwäche begründen, ist ein ergänzender Ausgleich durch Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen geboten. Sie sichern durch Abgeltung der daraus entstehenden Belastungen die Handlungsfähigkeit der betroffenen Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Das Ziel dieser Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen ist es, den kleineren Ländern eine hinreichende Ausstattung an staatsleitenden Organen, wie Parlament, Regierung, Ministerien, Landesrechnungshof sowie damit zusammenhängender Verwaltungsorgane unbeschadet ihrer allgemeinen Aufgaben zu ermöglichen. Sie sollen nach innen wie nach außen – etwa durch die Mitwirkung an der Willensbildung im Bund – politische Führung verantwortlich wahrnehmen können. Der Maßstab der Sonderlast nimmt damit Bezug auf Funktionsvoraussetzungen der föderalen Ordnung, ohne die die bundesstaatliche Struktur im Rahmen der territorialen Gliederung nicht zur Wirkung gebracht wird. Den Bund

trifft dabei eine Mitverantwortung für die politische Autonomie aller – auch der kleineren – Länder. Der Bund ist nach dem Prinzip des bündischen Einstehens füreinander verpflichtet, die Leistungsschwäche aufzufangen. Dies ist vor allem deswegen geboten, weil besondere Kosten politischer Führung eine laufende Belastung darstellen, die leistungsschwache Länder nicht allein tragen können.

Absatz 1 definiert den Gewährungsgrund in Übereinstimmung mit den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Vorgaben an die Begründung berücksichtigungsfähiger Sonderlasten. Die bundesstaatliche Gliederung ist dem Gesetzgeber des Maßstäbegesetzes vorgegeben; wo sie die finanzwirtschaftlichen Bedingungen der Aufgabenwahrnehmung in den Ländern prägt, hat er diese realen Bedingungen seinen Entscheidungen zugrunde zu legen. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht auch in seiner jüngsten Entscheidung auf seine frühere Rechtsprechung verwiesen, wonach im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigungsfähig „danach zum Beispiel die Kosten politischer Führung“ sind, „die für Länder mit geringer Einwohnerzahl überdurchschnittlich hoch sein können“ (BVerfGE 72, 330, 404 f., in Bezug genommen durch BVerfGE 101, 158, 225).

Sonderlasten aufgrund besonderer Kosten politischer Führung sind ihrer Art nach nicht nur vorübergehend. Da die Bundesergänzungszuweisungen nicht von vornherein auf vorübergehende Hilfen beschränkt sind, ihr zeitlicher Rahmen sich vielmehr nach dem sachspezifischen Ausgleichszweck richtet, ist die Gewährung entsprechender Bundesergänzungszuweisungen sachgerecht und verfassungsrechtlich vertretbar. Auch das ergibt sich aus der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die die Zulässigkeit von Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich besonderer Belastungen durch Kosten politischer Führung voraussetzt (BVerfGE 101, 158, 235).

Zu Absatz 2

Absatz 2 konkretisiert die zentralen Begriffe „kleines Land“ und „Ausgabenbedarf für politische Führung“. Maßstab für die Festlegung, ob ein Land als „klein“ gilt, ist die durchschnittliche Einwohnerzahl aller 16 Länder als fiktive Größe. Hieraus ergibt sich eine Grenze von zurzeit rd. fünf Millionen Einwohnern, bis zu der ein Land als Empfänger der Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen in Betracht kommt. Diese Voraussetzungen erfüllen derzeit elf, also mehr als die Hälfte der Länder der Bundesrepublik. Diese Abgrenzung des Empfängerkreises rechtfertigt sich mit dem Grund der Zuweisungen. Grundsätzlicher Maßstab des Vergleichs von Finanz- und Ausgabenaufkommen der Länder ist der Einwohner. In den nach Satz 1 bestimmten kleinen Ländern ist lediglich rund ein Drittel der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik konzentriert.

Der Ausgabenbedarf für politische Führung setzt sich zusammen aus den Ausgaben für staatsleitende Organe und ist für die Zwecke der Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen unter Zugrundelegung einer Normierung zu berechnen. Nach den Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 sind kurzfristig-zufallsbedingte und landesspezifisch-strukturelle sowie dem direkten politischen Einfluss des einzelnen Landesgesetzgebers unterliegende Einflüsse auf die Ausgaben nicht auszugleichen. Deshalb ist es sachgerecht, die von den Ländern nach ländergleicher Systematik aufbereiteten Ausgaben nicht unmittelbar zur Festlegung der Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen zu verwenden; sie sind nur Grundlage zur Ermittlung des besonderen Ausgabenbedarfs. Unterschiede in der Erfassung infolge der unterschiedlichen landesinternen Behördenorganisation sind dabei zu beachten. Hierbei sind die auf den Einwohner bezogenen Ausgaben in einem geeigneten ökonometrisch-statistischen Verfahren zu normieren.

Nähere Festlegungen insbesondere zu den Grundzügen des Ausgabenvergleichs, der Normierung der Ausgaben und des abzugeltenden Anteils bleiben dem Finanzausgleichsgesetz überlassen. Es legt auch konkret fest, welche Länder Zuweisungen empfangen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei überdurchschnittlicher Finanzkraft eine Gewährung von Ergänzungszuweisungen mit Rücksicht auf Sonderlasten allenfalls im besonderen Ausnahmefall gerechtfertigt ist. Das Finanzausgleichsgesetz hat nach den Ergebnissen der statistisch-ökonometrischen Analyse eine nachvollziehbare Verteilung der Zuweisungen vorzunehmen, wie sie das Bundesverfassungsgericht gefordert hat. Der Gleichbehandlungsgrundsatz lässt eine von den Gegebenheiten des einzelnen Landes abstrahierende, aber realitätsnahe Festlegung der Zuweisungen zu.

Zu Absatz 3

Absatz 3 legt eine periodische Überprüfung der Zuweisungen in einem Abstand von acht Jahren fest. Damit entspricht er den verfassungsgerichtlichen Anforderungen an die Überprüfung von Sonderlast-Bundesergänzungszuweisungen im Zeitverlauf. Die Faktoren, die die Einwohnergröße von Ländern, die Finanz- und Leistungsstärke sowie die Ausgaben für politische Führung beeinflussen, ändern sich im Zeitablauf nur langsam. Daher erscheint ein längerer Überprüfungszeitraum sachgerecht. Absatz. 3 formuliert im Übrigen eine Mindestanforderung und schließt zwischenzeitliche Überprüfungen aus konkretem Anlass nicht aus.

Weiterer Anpassungsbedarf besteht bei einer dauerhaften Stärkung der Finanzkraft eines Landes. Weist ein Empfängerland regelmäßig eine überdurchschnittliche Finanzkraft auf, so kann es nur im besonderen Ausnahmefall weiterhin Empfänger von Sonderlast-BEZ bleiben; grundsätzlich hat es die besonderen Kosten aus seinem überdurchschnittlichen Finanzaufkommen zu tragen.

Zu § 24 (Sonderlasten durch extreme Haushaltsnotlage)

Zu Absatz 1

§ 24 bestimmt Maßstäbe für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten von Ländern, die sich in einer unverschuldeten extremen Haushaltsnotlage befinden. Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kann die Entstehung solcher Haushaltsnotlagen durch Stabilisierung der Einnahmen nicht ausschließen. Insbesondere strukturell bedingte besondere Belastungen einzelner Länder, die im finanzkraftgebundenen Ausgleich unter den Ländern nicht berücksichtigt werden, können Haushaltsnotlagen verursachen, die sich fortschreitend verstärken und denen die Länder aufgrund der weit rei-

chenden Bindung der Ausgaben nicht ausreichend begegnen können.

Im Falle einer extremen Haushaltsnotlage eines Landes ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Pflicht zum solidarischen Beistand. Die Haushaltsnotlage nimmt dem betroffenen Land die Möglichkeit zu eigenverantwortlicher Gestaltung. Deswegen ist zu prüfen, wie das notleidende Land im Rahmen der von der Finanzverfassung bereitgestellten Instrumente unterstützt werden kann. In diesem Rahmen ist auch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen als Beitrag zur Sanierung des notleidenden Haushaltes in Betracht zu ziehen (BVerfGE 86, 148, 263 f.). Satz 1 verpflichtet den Bundesgesetzgeber, durch sonderlastbezogene Bundesergänzungszuweisungen dem betroffenen Land Hilfe zu leisten, soweit diese einen geeigneten und notwendigen Beitrag zur Überwindung der Haushaltsnotlage bilden. Satz 2 konkretisiert den Zweck der Zuweisungen als Sanierungshilfe zur Umsetzung eines Sanierungskonzeptes durch das notleidende Land. Dieses soll zügig und nachhaltig in die Lage versetzt werden, seine verfassungsmäßigen Aufgaben unter geordneten haushaltswirtschaftlichen Bedingungen und in politischer Autonomie zu erfüllen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 definiert Kriterien zur Feststellung einer Haushaltsnotlage unter Berücksichtigung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben. Danach ist regelmäßig dann von einer Haushaltsnotlage auszugehen, wenn in einem Land das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den Ausgaben (Kreditfinanzierungsquote) das Doppelte des entsprechenden durchschnittlichen Verhältnisses der übrigen Länder überschreitet und das Verhältnis der Zinsausgaben zur Summe der Steuereinnahmen, der Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Allgemeinlast-Bundesergänzungszuweisungen (Zins-Steuer-Quote) bzw. zu den Ausgaben (Zins-Ausgaben-Quote) deutlich über dem entsprechenden durchschnittlichen Verhältnis der Länder liegt. Diese Quoten kennzeichnen die Gesamtsituation der Haushalte und sind als Indikatoren für die Möglichkeiten des Landes geeignet, sich aus seiner Situation eigenständig zu befreien. Sie sind auch vom Bundesverfassungsgericht als grundsätzlich geeignete Kriterien anerkannt worden (BVerfGE 86, 148, 258), wobei die grundsätzlich kumulative Verknüpfung beider Indikatoren in Satz 1 über die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts sogar hinausgeht. Dabei sind jeweils die Werte für Landes- und kommunale Ebene zu aggregieren, um die Vergleichbarkeit angesichts unterschiedlicher Kommunalisierungsgrade in den Flächenländern bzw. zwischen Flächenländern und Stadtstaaten zu gewährleisten.

Zu Absatz 3

Der Einsatz von Bundesergänzungszuweisungen als Beitrag zur Sanierung hat zur Voraussetzung, dass das Land die verbindliche Verpflichtung zur Durchführung eines Sanierungsprogramms übernimmt. Absatz 3 stellt klar, dass das betroffene Land auch nach Einsetzen der Hilfe einen angemessenen Eigenbeitrag zur Begrenzung und Überwindung der Notlage leisten muss. Der Eigenbeitrag lässt sich insbesondere anhand eines Vergleichs der Ausgabensteigerungsraten im Bereich der Leistungsausgaben mit den Vorgaben des Finanzplanungsrates und der Entwicklung in den anderen Ländern feststellen. Dabei sind die haushaltsnotlagebedingt regelmäßig überproportional steigenden Zinsausgaben zu bereinigen. Alternativ oder ergänzend kann auch die Entwicklung der konsumtiven Ausgaben als Indikator herangezogen werden. Dies ist sachgerecht, wenn die nachhaltige Überwindung der Haushaltsnotlage Wirtschaftsförderungs- und Investitionsmaßnahmen voraussetzt.

Die nähere Ausgestaltung der Erstellung und Durchführung des Sanierungskonzepts ist durch das Finanzausgleichsgesetz zu regeln; es kann weitere Anforderungen an das betroffene Land, insbesondere Prüf- und Berichtspflichten, formulieren.

Zu Absatz 4

Absatz 4 konkretisiert die Maßstäbe für die Bemessung der Zuweisungen. Die Hilfen sind in der Regel so zu bemessen, dass sie im Zusammenwirken mit dem Eigenbeitrag des betroffenen Landes und der übrigen Maßnahmen zur Überwindung der Haushaltsnotlage und ihrer Ursachen geeignet sind, die Haushaltsnotlage in einem überschaubaren Zeitraum zu beseitigen. Ziel der Zuweisungen ist es, das notleidende Land in finanzieller Hinsicht wieder zur Eigenverantwortlichkeit zu befähigen. Dies schließt eine Gestaltung der Hilfen aus, die auf eine dauerhafte Abhängigkeit des betroffenen Landes von Bundeszuweisungen ohne nachhaltige Besserung der Gesamtsituation hinausliefe. Die konkrete Höhe und Dauer der Leistungen hat das Finanzausgleichsgesetz in Abhängigkeit von den konkreten finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten zu bestimmen. Satz 4 sieht vor, dass die Zuweisungen mit Blick auf den vorübergehenden Zweck befristet festzusetzen und grundsätzlich degressiv auszugestalten sind. Im Falle einer von den Erwartungen abweichenden Entwicklung kann auf der Grundlage des § 21 Abs. 4 eine Anpassung vorgenommen werden.

Satz 5 stellt ergänzend klar, dass die Verpflichtung zur bündischen Hilfe im Falle von Haushaltsnotlagen die finanzielle Leistungsfähigkeit der bundesstaatlichen Gemeinschaft nicht beeinträchtigen darf.

Zu § 25 (Vorläufiger Vollzug; Schlussabrechnung)

Die Vorschrift enthält im Interesse der Sicherstellung einer geordneten Haushaltswirtschaft grundsätzliche Bestimmungen zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs während des jeweiligen Ausgleichsjahres. Änderungen des in der Vergangenheit bewährten Verfahrens sind nicht vorgesehen. Die Ausgestaltung im Einzelnen bleibt dem nachfolgenden Finanzausgleichsgesetz vorbehalten.

Zu § 26 (Maßstäbe für die Verteilung des Beitrags unter den Ländern)

§ 26 regelt Maßstäbe für die Verteilung des Länderbeitrags zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“, die sowohl der erforderlichen Abstimmung der Lastenverteilung auf den allgemeinen Finanzausgleich als auch der historischen Funktion des Fonds Rechnung tragen.

Der Fonds wurde als außerhalb des regulären bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu verortendes Instrument zur Bewältigung der besonderen Verteilungs- und Ausgleichsprobleme der Umbruchphase in den ersten Jahren der verbunde-

nen Finanzwirtschaft im vereinigten Deutschland geschaffen. Er trat dabei u. a. an die Stelle einer sofortigen Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich, insbesondere den Finanzausgleich unter den Ländern. Es handelt sich um ein eigenständiges Instrument des Übergangs, das auf der Basis des Artikels 143 Abs. 2 GG geschaffen wurde, um die zur Bewältigung der übergangsbedingten Probleme erforderlichen Mittel unter solidarischer Anspannung aller Kräfte in Bund, Ländern und Gemeinden so schnell und so flexibel wie möglich aufzubringen.

Die Wahl des Instrumentariums war zum einen durch die Notwendigkeit einer flexiblen Lösung bestimmt, die eine sofortige Übertragung der differenzierten Verteilungs- und Ausgleichsmechanismen des regulären Finanzausgleichs nicht erlaubte. Sie beruhte zum anderen auf der finanzpolitischen Entscheidung, die aufgabengerechte Ausstattung der ostdeutschen Länder und die notwendige Anschubfinanzierung zu Teilen im Wege der Kreditfinanzierung bereitzustellen. Die sofortige Aufbringung des erforderlichen Volumens aus den laufenden Haushalten hätte diese stark belastet; das Instrument des Fonds ermöglichte eine Rücksichtnahme auf die erforderliche Stabilität und Verlässlichkeit der Finanzausstattung der anderen Beteiligten.

Die Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ und die Verteilung des Länderbeitrags auf die einzelnen Länder sind weiterhin auf der Grundlage des Artikels 143 Abs. 2 GG vorzunehmen und mit den aktuellen Regelungen des Finanzausgleichs abzustimmen. Der Länderbeitrag ist in konsequenter und sachgerechter Umsetzung der zugrunde liegenden Entscheidungen und unter Wahrung des Gleichbehandlungsgebots zu verteilen.

Grundsätzlich angemessener Maßstab für die Verteilung der Lasten ist die in Satz 1 verankerte Finanzkraft der Länder nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs. Als abstrakter Maßstab der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder ist sie – anders als die absolute Höhe des Finanzaufkommens oder die Einwohnerzahl der Länder – als Maßstab zur Verteilung der Lasten geeignet. Die Verteilung nach der finanziellen Leistungskraft entspricht der solidarischen Verpflichtung zur Abwicklung der übergangsbedingten Belastungen. Sie ist auch mit Blick auf die durch die Fondslösung vermittelten temporären Entlastungswirkungen gerechtfertigt.

Zur sachgerechten Verteilung sind jedoch Modifikationen des Finanzkraftmaßstabs erforderlich, soweit besondere Belastungen ostdeutscher Länder aus der Übergangsphase zu berücksichtigen sind. Eine undifferenzierte Beteiligung dieser Länder an den über den Fonds „Deutsche Einheit“ abzuwickelnden Belastungen der Übergangsphase widerspräche der föderalen Gleichbehandlung. Um den besonderen Finanzierungsanforderungen in der Übergangsphase zum gesamtdeutschen Finanzausgleich genügen zu können, mussten die ostdeutschen Länder ihre finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten stark anspannen. Sie weisen im Übergangszeitraum weit überdurchschnittliche Zuwachsraten bei der Verschuldung auf, die heute als finanzwirtschaftliche Belastung nachwirken. Das Finanzausgleichsgesetz hat diese Belastung in angemessener Weise bei der Verteilung der Lasten des Fonds „Deutsche Einheit“ zu berücksichtigen. Mit einer Modifikation des Verteilungsmaßstabs, deren konkrete Umsetzung dem Finanzausgleichsgesetzgeber überlassen bleibt, trägt das Maßstäbegesetz der Forderung nach einer Abstimmung der Lastenverteilung unter der übergreifenden Berücksichtigung der verschiedenen aus der Übergangszeit resultierenden Belastung der Beteiligten sachgemäß Rechnung.

Zu § 27 (Anpassungspflicht; Änderungen der Maßstäbe)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt in Übereinstimmung mit der Entscheidungsformel des Urteils vom 11. November 1999 die Anpassung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 23. Juni 1993 mit Wirkung zum 1. Januar 2005 an die Vorschriften des Maßstäbegesetzes. Eine vorgezogene Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht geboten und im Interesse der Stabilität und Planbarkeit der öffentlichen Haushalte nicht angebracht. Die ab 1995 geltenden Bestimmungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms haben eine Lösung zur Bewältigung der besonderen Bedingungen der Übergangsphase nach Herstellung der finanzwirtschaftlichen Einheit Deutschlands geschaffen. In dieser Phase ist ein hohes Maß an finanzwirtschaftlicher Stabilität erforderlich, um die notwendigen Anpassungs- und Konsolidierungsschritte umsetzen zu können. Es ist daher sachgerecht, diese Lösung zu Ende zu führen und im Anschluss auf der Basis der neu formulierten Maßstäbe eine langfristig orientierte Neuregelung zu treffen. Dieses Vorgehen entspricht auch dem Gebot der Vorherigkeit der Maßstäbegesetzgebung, denn es vermindert die Gefahr, dass noch bestehende Probleme der ersten Übergangsphase die Formulierung der Maßstäbe unnötig belasten.

Die in dem vorliegenden Gesetz konkretisierten Maßstäbe bilden damit bis zum 31. Dezember 2004 auch keinen Prüfungs- oder Kontrollmaßstab für eine neuerliche Überprüfung des geltenden Finanzausgleichsgesetzes. Der letzte Halbsatz verdeutlicht, dass die Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes an die Maßstäbe des vorliegenden Gesetzes zu einer materiellen Änderung nur in den Fällen verpflichtet, in denen dies zur Harmonisierung mit den Maßstäben erforderlich ist.

Zu Absatz 2

Absatz 2 beseitigt klarstellend im Schrifttum aufgetretene Unsicherheiten über den formellen Rang dieses Gesetzes. Bei Beachtung der Ordnungs- und Selbstbindungsfunktion, die dem Maßstäbegesetz für die Konkretisierung und Ergänzung der offenen Tatbestände des Grundgesetzes zukommt, bestimmt sich sein Geltungsanspruch in zeitlicher und sachlicher Hinsicht nach der Reichweite der gesetzgeberischen Regelungsbefugnis. Absatz 2 verdeutlicht, dass das im Range eines einfachen Bundesgesetzes stehende Maßstäbegesetz nach den für diese Gesetze geltenden Verfassungsbestimmungen aufgehoben, geändert oder ergänzt werden kann; die generelle Bedeutung des Maßstäbegesetzes allein verleiht ihm nicht den Charakter eines Grundsatzgesetzes. Auch im Spannungsverhältnis zwischen Ordnungs- und Selbstbindungsfunktion und dem Gebot, die finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze in zeitgerechten Maßstäben zu verdeutlichen und die Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen jeweils gegenwartsgerecht zu bemessen, richtet sich das Ver-

hältnis aufeinanderfolgender Gesetze nach den allgemeinen Regeln (lex-posterior-Regel). Im Hinblick auf die Ordnungsfunktion ist eine zeitgleiche Änderung von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz in diesen Fällen sachgerecht.

Zu § 28 (Inkrafttreten)

§ 28 regelt das Inkrafttreten.

IV.2 Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen unterstützen die im Entwurf des Maßstäbegesetzes angelegte Grundstruktur des Gesetzesaufbaus. Sie begrüßen die Absicht der Bundesregierung, den bundesstaatlichen Finanzausgleich leistungs- und anreizgerechter auszugestalten.

Sie sehen gleichwohl Änderungsbedarf in wesentlichen Punkten:

a) Die von der Bundesregierung vorgesehene volle Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den Länderfinanzausgleich wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht. Sie verletzt das verfassungsrechtliche Gebot, Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.

   Das BVerfG hat dem Gesetzgeber insbesondere aufgegeben, bei den neu zu schaffenden Regelungen zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nunmehr ausdrücklich anerkennt (Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG) und den Gemeinden einen eigenen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer (Artikel 106 Abs. 5 GG) und der Umsatzsteuer (Artikel 106 Abs. 5a GG) garantiert. Diese gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen modifiziert die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung (BVerfGE 101, 158, 230). Der Gesetzgeber muss der gestärkten kommunalen Finanzposition infolge der modifizierten Zweistufigkeit durch einen Autonomieabschlag auf die gemeindliche Finanzkraft Rechnung tragen.

   Nach dem Grundgesetz ist außerdem ein abstrakter Bedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Dabei geht es um einen Bedarf, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Gemeinden allgemein bei allen Gemeinden anfällt. Der Bedarf wird grundsätzlich durch die Einwohnerzahl abgebildet. Ein erhöhter kommunaler Bedarf ergibt sich aufgrund von Strukturmerkmalen wie insbesondere der Gemeindegröße. Hierdurch wird der besondere generelle Bedarf der Gemeinden jedoch nicht vollständig erfasst; deshalb ist ihm durch einen pauschalen Abschlag auf die Einnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil und dem gemeindlichen Umsatzsteueranteil Rechnung zu tragen.

b) Den Bundesergänzungszuweisungen kommt im bundesstaatlichen Finanzausgleich erhebliche Bedeutung zu. Der Bund muss durch ihre Gewährung seiner gesamtstaatlichen Verantwortung Rechnung tragen. Herausgehobene Bedeutung hat die Gewährung der Bundesergänzungszuweisungen für den Aufbau der ostdeutschen Länder.

   Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind für Sonderlasten zu gewähren, die auf außergewöhnlichen Gegebenheiten beruhen. Diese Lasten dürfen nicht unmittelbare Folge von politischen Entscheidungen des betroffenen Landes sein. Neben den im Gesetzentwurf ausdrücklich genannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen kommen unter diesen Voraussetzungen weitere Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (wie z. B. Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung kleiner Länder und Bundesergänzungszuweisungen wegen allgemeiner Strukturschwäche) in Betracht.

   Eine unmittelbare Beteiligung der Länder an der Finanzierung der Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen ist nicht angemessen. Im Fall einer Haushaltsnotlage eines Landes stehen dem Bund nach der Verfassung vielfältige Möglichkeiten zur Verfügung, die Haushaltsnotlage zu beseitigen. Greift er im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zum Mittel der Bundesergänzungszuweisungen, so liegt die Finanzierungslast allein beim Bund. Dabei werden die entsprechenden Bundesmittel zu einem wesentlichen Teil über die Umsatzsteuerverteilung durch eine finanzielle Belastung der Ländergesamtheit gewonnen.

c) Vor diesem Hintergrund besteht folgender konkreter Änderungsbedarf:

   1. Zu § 1

      In § 1 ist die Überschrift wird wie folgt zu fassen:

      „Regelungsbereich“.

      Begründung

      Wesentlicher Inhalt der Norm ist der Regelungsbereich des Gesetzes.

   2. Zu § 1 Abs. 1

      In § 1 Abs. 1 Satz 1 sind nach den Wörtern „nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1“ die Wörter „1. Halbsatz“ einzufügen.

      Begründung

      Die Einfügung dient der Klarstellung des Regelungsbereichs.

   3. Zu § 1 Abs. 2

      In § 1 Abs. 2 sind die Sätze 2 und 3 zu streichen.

      Begründung

      Nicht notwendiger Regelungsinhalt des Maßstäbegesetzes.

   4. Zu § 2 Abs. 1

      In § 2 ist Absatz 1 wie folgt zu fassen:

      „(1) Das Finanzausgleichsgesetz dient der Ableitung der konkreten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen. Es kann zusätzlich Regelungen

außerhalb des Anwendungsbereiches dieses Gesetzes enthalten.“

Begründung

Klarstellungen zum Regelungsbereich von Maßstäbegesetz und Finanzausgleichsgesetz. Darüber hinaus Anpassung an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 101, 158, 215); insbesondere die vertikale Umsatzsteuer-Verteilung kann einen längeren als den jährlichen Zeitraum erfassen.

5. Zu Abschnitt 2

In Abschnitt 2 sind in der Überschrift nach den Wörtern „und Abs. 4 Satz 1“ die Wörter „1. Halbsatz“ einzufügen.

Begründung

Klarstellung zum Regelungsbereich.

6. Zu §§ 3 bis 6

§§ 3 bis 6 sind wie folgt zu fassen:

„§ 3
Gleichmäßiger Anspruch auf Deckung, Billiger Ausgleich

(1) Im Regelungsbereich des § 1 Abs. 1 erfolgt die Festsetzung des Anteilsverhältnisses an der Umsatzsteuer auf der Grundlage des Deckungsquotenprinzips im Sinne des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 GG. Die Bestimmungen des Artikels 106 Abs. 3 Sätze 5 und 6 sowie des Artikels 106 Abs. 5a GG bleiben unberührt.

(2) Die Festsetzung hat einen billigen Ausgleich zu gewährleisten. Ein billiger Ausgleich ist dann gegeben, wenn bei der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse mit dem Ziel ihrer gleichmäßigen Erfüllung die unterschiedliche Ausgangslage der beiden bundesstaatlichen Ebenen sowie der Umstand, dass die Deckungsquoten auf den Durchschnitt der Länder abstellen, berücksichtigt werden.

§ 4
Laufende Einnahmen, Notwendige Ausgaben

Grundlage für die Bestimmung der laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben sind die in den nach § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz koordinierten Haushalts- und Finanzplänen des Bundes und der Länder enthaltenen Einnahmen und Ausgaben. Sie sind als Maßstab für die Deckungsquotenberechnung so zu bereinigen, dass insoweit ein umfassender Vergleich der Belastungssituation von Bund und Ländern erreicht wird. Dabei sollen einheitliche methodische Annahmen zur Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben sowie einheitliche Entwicklungsparameter zur Harmonisierung von Schätzansätzen zugrunde gelegt werden. Sofern die Daten, insbesondere für die Gemeinden (Gemeindeverbände) nicht verfügbar sind, sind Schätzungen vorzunehmen.

§ 5
entfällt

§ 6
Verfahren

(1) Im Regelungsbereich des § 1 Abs. 1 sind die Umsatzsteueranteile neu festzusetzen, wenn sich die Deckungsquoten von Bund und Ländern wesentlich anders entwickeln. Zur Feststellung, ob sich die Deckungsquoten wesentlich anders entwickeln, erfolgt eine gemeinsame Überprüfung auf Initiative des Bundes oder der Länder.

(2) Die einem Gesetzesbeschluss über eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile vorausgehenden Berechnungen werden zwischen Bund und Ländern abgestimmt. Soweit dabei unterschiedliche Auffassungen der Beteiligten insbesondere zu den in § 4 Sätze 3 und 4 genannten Einzelfragen bestehen, sind diese offen zu legen und in einer die beiderseitigen Standpunkte begründenden Übersicht gegenüberzustellen.“

Begründung

Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG wird durch die Festlegung auf das Deckungsquotenprinzip konkretisiert. Der Familienleistungsausgleich ist ein eigener Regelungskreis, der nicht einzubeziehen ist.

Ein billiger Ausgleich ist nicht an Zeitfaktoren gebunden, vielmehr muss er insbesondere der unterschiedlichen Ausgangslage der beiden bundesstaatlichen Ebenen Rechnung tragen.

Die laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben können im Grundsatz den koordinierten Haushalts- und Finanzplänen entnommen werden. Haushaltsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten und Zurechnungsfragen schließen jedoch Finanzierungsvergleiche allein anhand der Daten der Finanz- und Haushaltspläne aus.

Bei der Ermittlung der für die Deckungsquote einschlägigen Finanz- und Haushaltsdaten sind daher Ergänzungen, Umstellungen und Bereinigungen in Bezug auf die Finanz- und Haushaltsdaten erforderlich, um die tatsächliche finanzielle Belastung vom Bund und den Ländern im Deckungsquotenvergleich aufzeigen zu können.

Mit der vom Finanzplanungsrat wahrgenommenen Koordinierungsfunktion nach § 51 HGrG ist die Voraussetzung für die Schaffung gemeinsamer Bemessungsgrundlagen für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach dem Deckungsquotenverfahren erfüllt. Es liegt insbesondere auch eine koordinierte mehrjährige Finanzplanung vor.

Die Einhaltung der Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind nicht in den Regelungsbereich des Maßstäbegesetzes einzubeziehen.

Eine Überprüfung der Umsatzsteueranteile ist jederzeit möglich. Sie hat zu erfolgen, wenn die Möglichkeit besteht, dass sich die Deckungsquote aufgrund einer von den Planungen abweichenden Entwicklung verändert.

Die Schaffung eines Bund-Länder-Arbeitsausschusses zur Vorbereitung der Umsatzsteuer-Verhandlungen ist nicht erforderlich. Die Vorbereitung kann durch die auch bisher damit befassten Stellen erfolgen.

7. Zu § 7 Abs. 2 Satz 1

In § 7 Abs. 2 Satz 1 sind die Wörter „im Sinne von Absatz 1“ zu streichen.

Begründung

Das Grundgesetz gibt ausschließlich die Anspruchsberechtigung vor. Weitere Vorgaben enthält es nicht.

8. Zu § 7 Abs. 2 Satz 2

In § 7 Abs. 2 ist Satz 2 zu streichen.

Begründung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt das Gebot zur Einhaltung der Finanzkraftreihenfolge für die Gewährung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen nicht.

9. Zu § 8

In § 8 sind die Sätze 1 und 2 wie folgt zu fassen:

„Der Länderfinanzausgleich dient der hinreichenden Annäherung der Finanzkraft der Länder, nicht einer finanziellen Gleichstellung. Seine Aufgabe ist eine subsidiäre Korrektur der eigenen, originären Finanzausstattung der Länder, soweit diese unter der Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Grundsatz der Solidargemeinschaft unangemessen ist.“

Begründung

Klarstellung der Aufgabe des Länderfinanzausgleichs nach der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 101, 158, 221 f.).

10. Zu § 9

In § 9 sind in der Überschrift die Wörter „der Länder“ anzufügen.

Begründung

Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz regelt den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder untereinander. Diesem Ziel ist das Gebot des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz, Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen, zu- und untergeordnet (BVerfGE 86, 148, 216). Dementsprechend ist die Finanzkraft der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Rahmen des Berücksichtigungsgebotes zu bestimmen.

11. Zu § 9 Abs. 1

§ 9 Abs. 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Satz 2 sind die Wörter „und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden“ zu streichen und die Wörter „von Ländern“ durch die Wörter „der Länder“ zu ersetzen.

b) In Satz 3 sind die Wörter „die in allen Ländern verhältnismäßig je Einwohner gleich anfallen,“ und die Wörter „oder seiner Gemeinden und Gemeindeverbände“ zu streichen.

Begründung

Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz regelt den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder untereinander. Diesem Ziel ist das Gebot des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz, Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen, zu- und untergeordnet (BVerfGE 86, 148, 216). Dementsprechend sind Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Rahmen des Berücksichtigungsgebotes zu bestimmen.

Einnahmen mit erheblichem Volumen bestimmen das Finanzkraftverhältnis unter den Ländern auch dann, wenn sie in allen Länder je Einwohner verhältnismäßig gleich anfallen.

12. Zu § 10

In § 10 ist die Überschrift wie folgt zu fassen:

„Vergleichbarkeit der Finanzkraft der Länder“.

Begründung

Vergleichsgegenstand des angemessenen Ausgleichs ist gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz die Finanzkraft der Länder (BVerfGE 101, 158, 222). Das Gebot des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz, Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen, ist dem Ziel eines angemessenen Ausgleichs der Finanzkraft der Länder zu- und untergeordnet. Dementsprechend sind Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Rahmen des Berücksichtigungsgebotes zu bestimmen.

13. Zu § 10 Abs. 1 Satz 2

In § 10 Abs. 1 ist Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Vorgegebene strukturelle Eigenarten der Länder können einen abstrakten Mehrbedarf begründen.“

Begründung

Vergleichsgegenstand des angemessenen Ausgleichs ist gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz die Finanzkraft der Länder (BVerfGE 101, 158, 222). Das Gebot des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz, Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen, ist dem Ziel eines angemessenen Ausgleichs der Finanzkraft der Länder zu- und untergeordnet.

Dementsprechend ist dem Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Rahmen des Berücksichtigungsgebotes Rechnung zu tragen.

14. Zu § 10 Abs. 1 Satz 3

In § 10 Abs. 1 ist Satz 3 zu streichen.

Begründung

Vergleichsgegenstand des angemessenen Ausgleichs ist gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz die Finanzkraft der Länder (BVerfGE 101, 158, 222). Das Gebot des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz, Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen, ist dem Ziel eines angemessenen Ausgleichs der Finanzkraft der Länder zu- und untergeordnet. Dementsprechend ist dem Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Rahmen des Berücksichtigungsgebotes Rechnung zu tragen.

15. Zu § 10 Abs. 2

In § 10 Abs. 2 Satz 1 sind die Wörter „und seiner Gemeinden und Gemeindeverbände“ und die Wörter „und deren Gemeinden und Gemeindeverbände“ zu streichen.

Begründung

Vergleichsgegenstand des angemessenen Ausgleichs ist gemäß Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz die Finanzkraft der Länder (BVerfGE 101, 158, 222). Das Gebot des Artikels 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz, Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen, ist dem Ziel eines angemessenen Ausgleichs der Finanzkraft der Länder zu- und untergeordnet. Dementsprechend ist dem Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Rahmen des Berücksichtigungsgebotes Rechnung zu tragen.

16. Zu § 10 Abs. 3

In § 10 Abs. 3 Satz 1 sind nach den Wörtern „Modifizierung der Einwohnerzahl“ die Wörter „oder auf andere geeignete Weise“ einzufügen.

Begründung

Dem strukturellen abstrakten Mehrbedarf der Stadtstaaten kann in angemessener Weise z. B. auch durch Kürzung der Finanzkraft der Stadtstaaten jeweils um einen Festbetrag oder durch einen proportionalen Finanzkraftabzug Rechnung getragen werden.

17. Zu § 10a – neu –

Nach § 10 ist folgender § 10a einzufügen:

„§ 10a
Berücksichtigungsgebot

(1) Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) sind bei der Feststellung der Finanzkraft der Länder und ihrer Vergleichbarkeit zu berücksichtigen; dieses Gebot ist dem Ziel eines angemessenen Ausgleichs der Finanzkraft der Länder zu- und untergeordnet.

(2) Die Finanzkraft der Gemeinden (Gemeindeverbände) ist entsprechend § 9 Abs. 1 einzubeziehen. Einnahmen aus Quellen, über deren Nutzung selbstverantwortlich entschieden wird, sind nach einem Soll-Aufkommen zu bemessen. Den spezifischen Verhältnissen der Gemeinden (Gemeindeverbände) ist Rechnung zu tragen.

(3) Das Grundgesetz erkennt die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden (Gemeindeverbände) an und garantiert den Gemeinden einen eigenen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer und an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Dem ist durch einen angemessenen Abschlag auf die Finanzkraft nach Absatz 2 Rechnung zu tragen (Autonomieabschlag).

(4) Grundlage für die Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) ist das abstrakte Bedarfskriterium der Einwohnerzahl. Zu berücksichtigen sind abstrakte Mehrbedarfe der Gemeinden (Gemeindeverbände), wenn für die Erledigung der kommunalen Aufgaben der gleiche Finanzbedarf je Einwohner unangemessen ist. Dieser Mehrbedarf muss bei den Gemeinden (Gemeindeverbänden) generell und gemeinsam gegeben sein. Dem strukturellen abstrakten Mehrbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) ist durch eine Modifikation der Einwohnerzahl Rechnung zu tragen. Sofern und soweit hierbei eine umfassende Abbildung des Finanzbedarfs anhand geeigneter Indikatoren nicht möglich ist, kann dem nicht berücksichtigten abstrakten Mehrbedarf durch einen pauschalen Abschlag vom Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer und an dem Aufkommen der Umsatzsteuer Rechnung getragen werden.

Begründung

Aus dem Wortlaut von Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz Grundgesetz folgt, dass das Berücksichtigungsgebot nach Halbsatz 2 dem Ziel des angemessenen Ausgleichs zu- und untergeordnet ist. Aus der systematischen Stellung wird der enge Zusammenhang deutlich (BVerfGE 86, 148, 216).

Der Begriff der Finanzkraft ist dementsprechend im 2. Halbsatz nicht anders zu bestimmen als im ersten. Er ist umfassend zu verstehen. In Ausübung der begrenzten Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis kann der Gesetzgeber anhand von geeigneten Indikatoren die kommunale Finanzkraft bestimmen, sofern hierdurch das Volumen verlässlich erfasst wird. Demgemäß können auch insoweit Einnahmen unberücksichtigt bleiben, wenn sie ihrem Volumen nach unerheblich sind, die als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen der Gemeinden (Gemeindeverbände) ausgleichen oder bei denen der Aufwand für die Ermittlung der auszu-

gleichenden Einnahmen zur möglichen Ausgleichswirkung außer Verhältnis steht (vgl. BVerfGE 101, 158, 229).

Einnahmen aus Quellen, über deren Nutzung die Gemeinden eigenverantwortlich entscheiden, können dem Grunde nach von der Finanzkraft nicht ausgenommen werden. Der Finanzkraftbegriff umfasst grundsätzlich das tatsächlich vorhandene Finanzaufkommen. Korrigierend kann aber in Betracht gezogen werden, welches Finanzaufkommen aus erschlossenen Einnahmequellen unter Berücksichtigung struktureller Vorgegebenheiten erreichbar ist. Gemeinden können versuchen, mit niedrigen Hebesätzen Standortnachteile auszugleichen; sie können aber auch versuchen, durch überdurchschnittlich hohe Hebesätze ihre Einnahmelage zu verbessern. Soweit den Gemeinden ein Hebesatzrecht zusteht, hat der Gesetzgeber eine nähere Bestimmung der einzubeziehenden Finanzkraft vorzunehmen (BVerfGE 101, 158, 229 f.; BVerfGE 86, 148, 217 u. 230 f.).

Von besonderer Bedeutung für die Verhältnisse der Gemeinden ist das ihnen zustehende Aufkommen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer. Diese Steuern decken öffentliche Lasten ab, die in einem inneren Zusammenhang mit den durch die Steuern belasteten Objekten stehen. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen den Besteuerungsmöglichkeiten und den Gemeindeausgaben (BVerfGE 86, 148, 231). Der Gesetzgeber kann dieser besonderen Bedeutung der Realsteuern durch einen pauschalen Abschlag vom Realsteueraufkommen Rechnung tragen (BVerfGE 86, 148, 232).

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber aufgegeben, bei den neu zu schaffenden Regelungen zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen nunmehr ausdrücklich anerkennt (Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG) und den Gemeinden einen eigenen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer (Artikel 106 Abs. 5 GG) und der Umsatzsteuer (Artikel 106 Abs. 5a GG) garantiert. Diese gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen modifiziert – so das BVerfG – die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung (BVerfGE 101, 158, 230). Im Gegensatz zu dem Modell des Grundgesetzes der Jahre 1949 bis 1955, das die Gemeinden auch einnahmerechtlich vollständig der Ebene der Länder zu- und unterordnete, verfügen sie heute über eine beachtliche eigene, bundesverfassungsrechtlich garantierte Finanzausstattung, die ihre finanzielle Unabhängigkeit und Verselbständigung gestärkt hat. Die originäre Finanzausstattung wird – neben Einnahmen und Gebühren u. a. – durch die Finanzsorgepflicht der Länder für ihre Gemeinden (Gemeindeverbände) ergänzt (Artikel 107 Abs. 7 GG). Die Gemeinden stehen damit heute – bildlich gesprochen – mit einem „Bein“ unmittelbar in der Bundesverfassung (originäre Finanzausstattung) und mit dem anderen „Bein“ im Landesrecht (kommunaler Finanzausgleich). Die herausgehobene Stellung der Gemeinden auf der Einnahmeseite der Finanzverfassung und die damit verbundene Verselbständigung der Gemeinden verbieten eine Vollanrechnung der gemeindlichen Finanzkraft auf die Finanzkraft der Länder. Die Sorgepflicht der Länder bleibt bestehen; sie werden aber durch die Ertragshoheit der Gemeinden beträchtlich entlastet. Der Gesetzgeber muss der gestärkten kommunalen Finanzposition infolge der modifizierten Zweistufigkeit durch einen Autonomieabschlag auf die gemeindliche Finanzkraft Rechnung tragen.

Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz Grundgesetz durchbricht das Regelungskonzept des ersten Halbsatzes nicht, Sonderbedarfe einzelner Länder nicht zu berücksichtigen. Es geht – wie bei den Ländern – um einen abstrakten Bedarf, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Gemeinden allgemein bei der Erfüllung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben anfällt und sich von daher auf die den Gegenstand des Ausgleichs bildende Finanzkraft auswirkt. Grundlage für die Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden ist der abstrakte Bedarfsmaßstab Einwohnerzahl. In dem Maßstab der Einwohnerzahl wird der Finanzbedarf erfasst, soweit dieser in der Einwohnerzahl zum Ausdruck kommt. Der ausdrücklichen Erwähnung des Finanzbedarfs der Kommunen im zweiten Halbsatz kommt darüber hinausgehende Bedeutung zu. Wegen vorgegebener, gerade die Gemeinden kennzeichnender struktureller Faktoren kann der gleiche Finanzbedarf je Einwohner für die Erledigung der Aufgaben sich als unangemessen erweisen. Im Aufgabenbereich der Kommunen gibt es bundesweit solche Merkmale, denen Rechnung zu tragen ist. Solche Merkmale müssen bei den Kommunen generell und gemeinsam – wenn auch in quantitativ unterschiedlicher Ausprägung – gegeben sein (vgl. BVerfGE 86, 148, 222 ff.).

Strukturmerkmale wie insbesondere die Gemeindegröße führen zu einem erhöhten Bedarf. Nach finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen steigt der Finanzbedarf progressiv-abnehmend mit der Einwohnerzahl.

Soweit besondere Indikatoren einen besonderen generellen Bedarf der Gemeinden begründen, ist dem durch eine Modifizierung der Einwohnerzahl Rechnung zu tragen. Der Finanzbedarf wird hierdurch nicht voll abgebildet. Es ist der Finanzwissenschaft bisher nicht verlässlich gelungen, den Finanzbedarf der Gemeinden anhand objektiver Kriterien vollständig abzubilden. Dies ist nach derzeitigen Erkenntnissen

nicht leistbar. Neben der Berücksichtigung des Strukturmerkmals der Gemeindegröße kann damit dem gemeindlichen Finanzbedarf durch einen pauschalen Abschlag auf die Einnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil und dem gemeindlichen Umsatzsteueranteil Rechnung getragen werden (vgl. BVerfGE 86, 148, 232 f.). Dieser Abschlag führt zu einer weiteren Minderung der um den Autonomieabschlag geminderten Finanzkraft der Kommunen.

18. Zu § 12 Abs. 3

In § 12 Abs. 3 sind die Sätze 3 und 4 zu streichen.

Begründung

Entschließt sich der Gesetzgeber zur Berücksichtigung von Sonderlasten der Länder, kann es Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG erfordern, Bundesergänzungszuweisungen in einer Höhe bereitzustellen, die im Verhältnis zum Länderfinanzausgleich nicht nur geringfügig ist (BVerfGE 101, 158, 233).

19. Zu § 14 Abs. 4

In § 14 Abs. 4 ist Satz 4 zu streichen.

Begründung

Besteht eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, zum Abbau einer extremen Haushaltsnotlage Bundesergänzungszuweisungen zu gewähren, so obliegt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 86, 148, 270) dem Bundesgesetzgeber zu entscheiden, ob und inwieweit die zu gewährenden Leistungen zu Lasten nur des Bundes durch eine Erhöhung des Gesamtvolumens der Bundesergänzungszuweisungen – die freilich auch durch eine Belastung der Ländergesamtheit (vgl. Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 GG) gewonnen werden können –, zu Lasten sowohl des Bundes wie der Länder oder auch zu Lasten der anderen Empfänger von Bundesergänzungszuweisungen zu erbringen sind. Vor diesem Hintergrund muss die Festlegung auf eine zwingende direkte und unmittelbare Beteiligung der Länder entfallen.

20. Zu § 14 Abs. 5

§ 14 Abs. 5 ist wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 a. E. sind nach den Wörtern „infrastruktureller Nachholbedarf“ die Wörter „und zum weiteren Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ einzufügen.

b) Satz 2 ist zu streichen.

Begründung

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, die besondere Situation der neuen Länder rechtfertige Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Hierzu gehört auch die unterproportionale kommunale Finanzkraft.

IV.3 Für den Freistaat Thüringen sind für die Neuregelung folgende Punkte maßgeblich:

a) Bei der Neuregelung des Finanzausgleichs im Rahmen eines Maßstäbegesetzes darf es keine einseitigen Lastenverschiebungen zwischen Bund und Ländergesamtheit geben. Insbesondere der Bund muss seinen solidarischen Verpflichtungen im bisherigen Umfang nachkommen.

b) Die Kernelemente zum Länderfinanzausgleich im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Maßstäbegesetz entsprechen zwar in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung der Thüringer Position (dies gilt insbesondere für die Regelungen zur Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft), aber die Neuregelungen der Bundesergänzungszuweisungen sind insbesondere aus Sicht eines ostdeutschen Landes abzulehnen.

Angesichts der enormen Unterschiede in der Wirtschaftskraft und der Wirtschaftsstruktur zwischen alten und neuen Ländern ist eine Rückführung des Volumens der Bundesergänzungszuweisungen unverantwortlich und letztlich kontraproduktiv.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mit der Reduzierung auf den Tatbestand eines „starken infrastrukturellen Nachholbedarfs“ wird der Realität nicht gerecht. „Wirtschaftliche Strukturschwäche“ muss als Tatbestand für die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen hinzukommen.

Thüringen fordert die Einbeziehung der von den ostdeutschen Regierungschefs am 27. Januar 2001 formulierten Eckpunkte in den Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Maßstäbegesetz.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333